

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

GABRIEL CORDEIRO DE SALES

**A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRO: ENTRE A GRATUIDADE E A NÃO GRATUIDADE**

CURITIBA

2016

GABRIEL CORDEIRO DE SALES

**A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO NO ENSINO SUPERIOR
BRASILEIRO: ENTRE A GRATUIDADE E A NÃO GRATUIDADE**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito,
Setor de Ciências Jurídicas da Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

CURITIBA

2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha mãe, Simone Valéria Cordeiro, a minha avó, Walkiria da Costa e Silva, e ao meu pai, Marcos Heron Lima de Sales, pelo apoio e provimento das condições materiais e emocionais durante os cinco anos de curso.

Agradeço ao Professor Dr. Rodrigo Luís Kanayama, por haver aceito assumir a orientação desta monografia e ser uma inspiração para os diversos assuntos tratados dentro desta pesquisa.

Agradeço a minha namorada, Raphaella Grassi Caron, pela prazerosa companhia ao longo da elaboração deste trabalho.

Agradeço a meus amigos da sala, os Homens do Alabama, pela parceria e convivência durante os cinco anos de curso.

Agradeço ao Grupo de Estudos Liberalismo e Democracia (GELD) e todos os seus membros, grupo do qual sou um dos fundadores e primeiro presidente, por acrescentar no conhecimento e na defesa de valores essenciais como a vida, liberdade individual e a propriedade privada.

RESUMO

O trabalho aborda a questão do financiamento do ensino superior brasileiro a partir da perspectiva de eficiência dos gastos públicos. Optou-se por traçar um caminho discriminado pela Análise Econômica do direito para, primeiramente, entender os motivos pelos quais o constituinte estabeleceu o critério da gratuidade para os estabelecimentos oficiais de ensino. Motivado por um objetivo de respaldo igualmente constitucional, passamos a investigar se, decorridas quase três décadas da Constituição Federal, o financiamento integral do ensino superior público obteve a concretização de seus objetivos. Posteriormente, procede-se com a análise dos reflexos econômicos obtidos com a adoção de tal raciocínio e quais são os dispositivos constitucionais diretamente afetados com os resultados deste tipo de financiamento. Constatados problemas com a fórmula da gratuidade, iniciam-se os debates acerca da cobrança de taxas nos estabelecimentos oficiais de ensino, bem como a formulação de uma possível política pública de *vouchers* para o sistema de ensino superior. Tais propostas também são colocadas sob a análise econômica para determinar a eficiência do gasto público nas alternativas levantadas.

Palavras-chave: Gasto público; análise econômica; eficiência; gratuidade; política pública de *vouchers*.

ABSTRACT

The paper introduces the debate about the financing of Brazilian higher education through the perspective of public spending efficiency. It was decided to draw a path discriminated by the Law and Economics to understand the reasons why the constituent established the criterion of gratuitousness for official educational establishments. Motivated by an objective with constitutional support, we proceeded to investigate if, after almost three decades of the Federal Constitution, the integral financing of public higher education achieved its objectives. Proceed with the analysis of the economic reflexes obtained with the adoption of such method and what are the constitutional devices directly affected with the results of this type of financing. Having problems with the formula of gratuitousness, the paper introduces the debate about the collection of fees in official educational establishments, as well as the formulation of a possible public policy of vouchers for the higher education system. Such proposals are also placed under economic analysis to determine the efficiency of public spending in the alternatives raised.

Keywords: Public spending; law and economics; efficiency; gratuitousness; vouchers public policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
Objeto da Pesquisa.....	1
Hipótese.....	1
A relação do Direito com a Economia: O método Análise Econômica do Direito.....	2
CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS, ATIVIDADE ECONÔMICA E A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO	6
1.1. O aspecto econômico na prestação do serviço público.....	6
1.1.1. <i>Os custos da atividade estatal</i>	8
1.2. Políticas públicas, direitos sociais e escassez de recursos.	10
1.3. O gasto público é eficiente?	12
1.3.1. <i>Eficiência como princípio de Direito Administrativo</i>	12
1.3.3.1. Análise Custo-Benefício.....	13
1.3.2. <i>Eficiência como função de Bem-Estar Social</i>	14
1.3.2.1. O critério Paretiano	15
1.3.2.2. O critério da compensação	15
1.3.3. <i>Um conceito de eficiência para políticas públicas</i>	17
CAPÍTULO 2. A GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO.....	19
2.1. Breve histórico do desenvolvimento do ensino a partir da atividade estatal	19
2.2. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte.....	22
2.3. Ensino superior na Constituição de 1988	24
2.4. O gasto público em ensino superior no Brasil	26
2.4.1. <i>Os valores da Universidade Federal do Paraná (UFPR)</i>	28
2.5. Os quadros do ensino superior público e gratuito.....	29
2.5.1. <i>Reflexos econômicos</i>	31
2.5.2. <i>A afetação de dispositivos constitucionais</i>	33
2.6. Conclusão Preliminar	34
CAPÍTULO 3. O FIM DA GRATUIDADE E UMA ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA	36
3.1. A Universidade Pública Não-Gratuita	36
3.1.1. <i>O debate acerca da cobrança de pagamento nas universidades públicas</i>	36
3.1.2. <i>Possibilidade Jurídica: instrumento de modificação constitucional</i>	38
3.1.3. <i>Forma do custeio: imposto x taxas</i>	40
3.2. Cobrança de taxas pelo critério da renda	42
3.2.1. <i>Críticas</i>	43
3.3. Milton Friedman e a privatização do ensino superior	44
3.4. Um programa de vouchers: alternativa para o financiamento do governo ao ensino superior	45
3.5. Políticas públicas no ensino superior brasileiro que se aproximam do programa de vouchers.	50
3.6. Resultado	53
CONCLUSÃO.....	54
BIBLIOGRAFIA	58

*To the free man, the country is the collection of individuals who compose it,
not something over and above them.
He is proud of a common heritage and loyal to common traditions.
But he regards government as a means, an instrumentality,
neither a grantor of favors and gifts,
nor a master or god to be blindly worshipped and served.*

Milton Friedman. Capitalism and Freedom, 1962

INTRODUÇÃO

Objeto da Pesquisa

A partir da leitura da Constituição de 1988, sedimentou-se a noção de que o desenvolvimento do ensino superior em estabelecimentos oficiais deve ser prestado sob a égide da gratuidade. Em suma, os argumentos que sustentam essa ideia partem do princípio da existência de um direito fundamental que deve ser ampliado e efetivado não apenas para a formação de profissionais, mas para a inclusão social e da racionalidade pública. Por diversas vezes, muitos insurgem em defesa da estatização de todo o sistema de educação com o mesmo fundamento que elenca diversos elementos principiológicos, em especial o interesse público e a justiça social.

Inexoravelmente, a manutenção do ensino superior público corresponde à certa dotação orçamentária e um significativo gasto público que será alocado em favor dos beneficiários da gratuidade nesses estabelecimentos de ensino. Diante das características do gasto público, do perfil dos alunos que compõe a rede pública de ensino superior e dos objetivos constitucionais perseguidos, a presente pesquisa se propõe a responder a seguinte pergunta: o gasto público com ensino superior é eficiente?

Para responder tal pergunta, torna-se necessário buscar na construção constitucional brasileira os argumentos que ensejaram o modelo de gratuidade na prestação deste serviço e quais foram os resultados obtidos desde a implementação desta opção. Será que os resultados corresponderiam, de forma eficaz, aos fins constitucionais a que se propõe?

Finalmente, o objeto da presente pesquisa é realizar, a partir dos fundamentos jurídicos e econômicos, uma análise descritiva acerca dos problemas envolvendo a gratuidade do ensino superior e, posteriormente, identificar quais seriam os possíveis ganhos em termos de eficiência de gasto público para políticas públicas em ensino de nível superior que não adotam a perspectiva da gratuidade. O objeto da pesquisa limita-se ao estudo do problema em âmbito federal.

Hipótese

Consagrou-se na Constituição de 1988 que o ensino superior público em estabelecimentos oficiais deverá ser prestado mediante a gratuidade. Tal decisão faz com que o gasto público para este setor seja alocado de forma ineficaz quanto aos objetivos constitucionais previstos. Reformular o modelo de políticas públicas no ensino superior, abandonando a égide da gratuidade, poderia gerar um acréscimo de eficiência em termos de

gasto público a partir da concretização dos objetivos sociais, isto é, distribuição de renda, maior acesso ao ensino de nível superior e barateamento nos custos do serviço.

A relação do Direito com a Economia: O método Análise Econômica do Direito

O direito e a economia, por vezes, formam uma relação conflituosa ao se situarem em campos opostos: se o direito envolve as decisões em matéria de política, técnica e comportamento social; a economia incide com a verificação de constantes e tendências¹.

Entretanto, dadas as características evolutivas da economia em caráter de complexidade e contingência global, as tomadas de decisões em matéria de direito envolvem a colaboração ativa de juristas e economistas que se utilizam de argumentos nestas duas áreas para a decisão de uma política pública². Nesta temática, Fábio Nusdeo parece definir precisamente a indispensável relação entre estes dois ramos do conhecimento:

“Direito e Economia devem ser vistos, pois, não tanto como duas disciplinas apenas relacionadas, mas como todo um indiviso, uma espécie de verso e reverso da mesma moeda, sendo difícil dizer-se até que ponto o Direito determina a Economia, ou, pelo contrário, esta influi sobre aquele. Existe, isto sim, uma intrincada dinâmica de interação recíproca entre ambos, donde tornar-se indispensável para o jurista o conhecimento, pelo menos, de noções básicas de Economia e vice-versa para os economistas.”³

A interdisciplinaridade entre o direito e economia ganha ainda mais destaque ao considerarmos as regras de mercado na qual estamos inseridos: “*there ain’t no such thing as a free lunch*”⁴. Ou seja, se por um lado o direito tornou-se encarregado de garantir uma série de direitos observando como núcleo a dignidade da pessoa humana, por outro lado, a economia é encarregada de trazer à luz da realidade os custos das atividades praticadas.

Insurge, portanto, a importância da escola da Análise Econômica do Direito como método de análise aplicado ao caso concreto para balancear os impactos das políticas públicas que serão realizadas para a concretização do que foi definido pelo legislador em nosso ordenamento. Nessa linha, o professor Ivo T. Gico Jr. define a Análise Econômica do Direito (AED) como:

¹ COELHO, Luis Fernando. Considerações sobre economia e planejamento no Direito Administrativo. In: **Direito Administrativo Aplicado e Comparado**. São Paulo: Resenha Universitária, 1977. p. 144.

² CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, José Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista. (Orgs.) **Curso de Direito Administrativo Econômico**, v.2. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p.41.

³ NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**, 7 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 32

⁴ “A expressão *there ain’t no such thing as a free lunch*, que resultou no acrônimo ‘TANSTAAFL’, tem origem nos Estados Unidos da América de meados do século XIX (cujos saloons ofereciam ‘almoço de graça’ contra o pagamento de bebidas) e deu origem ao título do célebre livro de Milton Friedman publicado em 1975.” (MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 30, nota18).

“O campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências”.⁵

A escola da AED ganhou destaque e referência na matéria contratual, atentando ao impacto das condições que podem alterar uma realidade fática. De tal forma, ela ocupou um espaço especial no Direito Privado, principalmente nos contratos cíveis e empresariais. Porém, é preciso reconhecer que a AED pode ser útil para todos os campos do direito, incluindo o nosso objeto de pesquisa em matéria de Direito Público e Políticas Sociais.

Richard Posner, jurista estadunidense, tornou-se o principal expoente para o estudo dessa matéria. Em sua clássica obra “Fronteiras da Teoria do Direito”, Posner traça uma perspectiva histórica do *Law and Economics*. A relação do direito com a economia já é discutida desde autores como Thomas Hobbes, David Hume e Adam Smith. Porém, o marco inicial para a teoria econômica do direito é com Jeremy Bentham, que estudou as relações entre o crime e as punições através de uma perspectiva econômica. Esse rico estudo foi retomado pelo renomado economista de Chicago, Gary Becker, que ampliou os ensaios de Bentham e insistiu que a Análise Econômica do Direito poderia ser utilizada para diversos campos do conhecimento⁶. Percebe-se, portanto, que a referida escola teve início com as teorizações no campo do Direito Penal e se desmembrou para as demais áreas do direito pelo brilhante trabalho de nomes como Richard Posner, Gary Becker, Ronald Coase, Oliver Williamson, Douglas North, entre outros.

A vantagem da Análise Econômica do Direito para avaliar o presente caso seria a sua característica “neutra” em assuntos politicamente controversos. O debate em torno de políticas públicas, por exemplo, envolve pelo menos dois pólos de uma relação conflituosa: o dever de assegurar uma garantia constitucional e o custo de manutenção e preservação destes bens e/ou serviços.

O aplicador das teorizações econômicas do direito, em princípio, não se preocupa em favorecer um lado específico deste conflito, mas sim de encontrar uma escolha maximizadora de resultados⁷. O economista, nesse caso, buscaria apenas a solução mais eficiente de satisfazer o direito⁸.

⁵ GICO JR. Ivo T. Introdução à Análise Econômica do Direito. In: RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O Que é Análise Econômica do Direito - Uma Introdução**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p.17.

⁶ POSNER, Richard. **Fronteiras da Teoria do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

⁷ “Economists usually assume that each economic actor maximizes something: Consumers maximize utility (that is, happiness or satisfaction), firms maximize profits, politicians maximize votes, bureaucracies maximize revenues, charities maximize social welfare, and so forth. Economists often say that models assuming

Para chegar a seu objetivo, a Análise Econômica do Direito se utiliza de uma metodologia própria que será empregada ao longo do presente estudo. Tal método é dissecado em três níveis na obra dos professores Ejan Mackaay e Stéphane Rousseau⁹:

1. O primeiro nível envolve a análise econômica como instrumento de auxílio ao jurista que irá determinar os principais efeitos das normas, sejam elas modificadas ou não. Essa investigação deve se limitar a estabelecer as consequências normativas e se abster de julgamentos morais que são inerentes a cada observador do problema¹⁰.
2. O segundo nível busca observar os fundamentos que estão inseridos nas normas existentes. Trata-se de estabelecer a razão de ser de uma regra situada em dado sistema jurídico, procurando-se demonstrar sua eficiência. Neste ponto, os economistas se esforçam para demonstrar se determinado arranjo é eficiente ou quais mudanças poderiam levar à eficiência¹¹.
3. Finalmente, o terceiro nível trata da manifestação acerca das regras existentes ou que poderiam ser adotadas para a satisfação de seus objetivos. Trata-se de determinar qual seria a norma eficiente e compará-la à regra existente ou à considerada¹².

Com tais premissas adotadas ao presente estudo, amparadas pelo conhecimento jurídico e econômico que envolve tal debate, poderemos aplicar o conhecimento de outras escolas econômicas que também contribuem para a atual *Law and Economics*. Richard Posner, apesar de ser a maior referência atualmente, não é a única opção para esse estudo. Podemos também considerar as linhas teóricas da Escola de Chicago, da Escola de Yale, a Escola de New Heaven, a Economia Institucional e a Escola Austríaca.¹³

Todas essas escolas, somadas às premissas adotadas no método, podem nos oferecer um arsenal de ferramentas para aplicar ao caso concreto que pretendemos analisar. A

maximizing behavior work because most people are rational, and rationality requires maximization". (COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 6th ed. Boston: Addison-Wesley, 2012. p. 12).

⁸ Ibidem, p. 4.

⁹ MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 666-669

¹⁰ Será realizada no primeiro capítulo uma investigação do plano de fundo em que se insere o objeto da pesquisa. Trabalha-se, portanto, com as noções gerais de atividade econômica, políticas públicas e o conceito de eficiência para o gasto público.

¹¹ Será realizado no segundo capítulo um resgate histórico para estabelecer os fundamentos pelos quais o constituinte brasileiro optou pela gratuidade como forma de financiamento do ensino superior, estabelecendo os objetivos discriminados em nossa Carta Federal.

¹² O final do segundo capítulo trata dos efeitos advindos pela opção da gratuidade, enquanto o terceiro capítulo trata de alternativas que poderiam ser adotadas para tornar o financiamento do ensino superior mais eficiente de acordo com os objetivos constitucionais.

¹³ KLEIN, Vinicius. Posner é a Única Opção? In: RIBEIRO, M.C.P; KLEIN, V. **O Que é Análise Econômica do Direito - Uma Introdução**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 177.

incidência de uma Política Pública, que possui objetivos claros de assegurar direitos constitucionais, porém não isenta de impactos macroeconômicos, não pode ficar alheia quanto à investigação econômica do problema.

A referente pesquisa, portanto, é um complemento ao discurso abstrato constitucional e formalista que, muitas vezes, abre espaço para medidas normativas pouco racionais que afetam o equilíbrio financeiro do Estado. Com isso, adotaremos uma proposta pragmática para solucionar os conflitos que surgem em matéria de gasto público no ensino superior. Arremata-se o presente título, portanto, com a advertência de Richard Posner para o que analisaremos em sequência:

“O pragmatismo mantém-se como antídoto para o formalismo. A ideia de que as questões jurídicas podem ser respondidas mediante a investigação da relação entre conceitos e, portanto, sem necessidade de mais que um exame superficial da relação destes com o mundo dos fatos, é tão antipragmática quanto antiempírica. Nesse contexto, não se pergunta o que funciona, mas sim que regras e decisões formam vínculos em uma cadeia lógica que aponde a uma fonte jurídica revestida de autoridade, como o texto da Constituição ou uma doutrina inquestionável do *common law*”.¹⁴

¹⁴ POSNER, Richard. **Para Além do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. p. 421.

CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS, ATIVIDADE ECONÔMICA E A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO

Antes de tratar especificamente do tema, torna-se necessário delimitar alguns debates que se colocam como plano de fundo na investigação proposta. O presente capítulo, portanto, se dispõe a estabelecer as bases da pesquisa que será desenvolvida. Nesse sentido, pelo menos três aspectos deverão ser explorados e levados como premissas na continuidade dos trabalhos (a) a prestação de um serviço público não se confunde com sua gratuidade e, mais ainda, possui uma relação muito intensa com a noção de atividade econômica, devendo-se, portanto, observar algumas leis fundamentais da economia; (b) políticas públicas, assim como os serviços públicos, são instrumentos de concretização de direitos sociais, porém encontram limites na quantidade de recursos disponíveis; e (c) prover uma definição ao termo “eficiência” que será utilizado para a pergunta levantada no objetivo desta pesquisa, com breves considerações dos aspectos jurídicos e econômicos que contribuem para a adoção do nosso entendimento de eficiência.

1.1.O aspecto econômico na prestação do serviço público

Visando atingir os objetivos delimitados constitucionalmente, o Estado volta a sua ação para a interferência em diversos domínios de natureza econômica, cultural e social. Tal atividade social do Estado é atividade necessariamente pública e objetivamente pública.¹⁵ A doutrina costuma citar o “princípio da democracia econômica e social”, extraído de diversos dispositivos da Constituição de 1988 que preveem o papel do Estado como forma de integrar a iniciativa privada e exercer uma função planejadora¹⁶.

Uma das formas pelas quais o Estado se utiliza de mecanismos para interferir no domínio econômico e social é através da prestação de serviços públicos e de políticas públicas¹⁷. O caráter vinculante desta intervenção está expresso constitucionalmente e abrange empresas estatais e privadas que exploram serviços públicos próprios ou impróprios (como no caso dos setores de saúde e educação). Tal forma de atuação do Setor Público deverá

¹⁵CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998. p. 320.

¹⁶ Especificamente sobre o conceito de planejamento: MARTINS CARDOZO, J.E; et. al. (Orgs.).*op. cit.* p. 53-60.

¹⁷ A intervenção do Estado no domínio econômico é trabalhada no conceito de regulação proposto por Floriano de Azevedo Marques Neto: “atividade estatal mediante a qual o Estado, por meio de intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hipossuficiências ou a consagração de políticas públicas.” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação Dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-29, abr/jun, 2002. p. 14)

observar, necessariamente, o modelo de planejamento econômico definido por nosso ordenamento jurídico¹⁸.

Não se trata de nosso objetivo esgotar os conceitos e definições em relação ao que seja “serviço público”. Levando em conta as diversas teorizações já realizadas acerca desta temática, prontamente adotaremos o conceito proposto por Alexandre Santos de Aragão:

“Serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhada diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade”¹⁹.

Tal conceito parece completo aos fundamentos de nossa análise, visto que, além de abordar as modalidades de prestação de serviços públicos, bem como os princípios administrativos em que se inserem, também considera o caráter econômico dessas atividades que produzem custos diretos ou indiretos ao ente federativo e/ou ao administrado e usuário do serviço. Nesse sentido, Eros Roberto Grau afirma precisamente que:

“Inexistem, em um primeiro momento, oposição entre atividade econômica e serviço público; pelo contrário, na segunda expressão está subsumida a primeira. Podemos afirmar que a prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí porque serviço público é um tipo de atividade econômica.”²⁰

Da mesma forma, Marçal Justen Filho reconhece essa forte relação entre serviço público e atividade econômica. O jurista afirma que a questão de serviços públicos envolve alocação de recursos escassos para a satisfação de necessidades humanas. As diferentes formas de alocar esses recursos materiais escassos produzem resultados econômicos distintos que refletem diretamente no princípio da eficiência da prestação dos serviços públicos.

Por outro lado, quanto ao regime jurídico, é possível delimitar as diferenças entre serviço público e atividade econômica. Justen Filho afirma que o ponto nuclear dessa distinção é quando a necessidade a ser satisfeita corresponde a um atributo da dignidade da pessoa humana. Ou seja, sempre que se verificar uma relação direta e imediata entre atividade e a dignidade da pessoa humana, sua satisfação tenderá a produzir um serviço público. O serviço público, portanto, é uma atividade econômica apenas em sentido amplo. A atividade econômica em sentido estrito, por sua vez, caracteriza-se pela exploração econômica lucrativa

¹⁸ Constituição Federal de 1988, art. 174 (*caput*): “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

¹⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 157

²⁰ GRAU, Eros Roberto. Constituição e Serviço Público. In: **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003. p. 250.

com livre alocação de recursos. A satisfação das necessidades essenciais para atividade econômica em sentido estrito, portanto, são facultativas. Já para o serviço público, tal objetivo configura uma obrigatoriedade.²¹

Considerando, portanto, que, sob o enfoque econômico, existe muita semelhança entre serviço público e atividade econômica, o embate em torno dos mecanismos pelos quais o Direito Público se estrutura para efetivar o direito fundamental em questão não podem deixar de ser observados sob a perspectiva econômica. Deve-se procurar relevar algumas paixões e preferências políticas do aplicador do direito e identificar soluções mais eficientes, tal como preconizado pelo método da análise econômica do direito.

Levando em conta o nosso objeto de estudo – análise de eficiência do gasto público em educação de nível superior –, quer-se destacar que os fundamentos jurídicos e sociais não podem estar desvinculados da análise econômica, visto que esta é integrante fundamental para avaliar fatores internos e externos que refletem na qualidade e na eficiência da prestação de serviços.

1.1.1. Os custos da atividade estatal

A ideia de que inexistem custos financeiros para a atividade estatal já é superada²². Diante das semelhanças já expostas com a atividade econômica, a primeira questão que se impõe é: *quem está arcando com os custos do serviço ou das políticas públicas que estão sendo propostas?*

Corriqueira e popular, porém correta, é a noção de que a atividade estatal é financiada mediante os tributos pagos pelo contribuinte. O debate acerca das categorias tributárias brasileiras foi extenso e envolveu uma constante atividade da doutrina e da jurisprudência para trazer lucidez ao assunto²³. Certo é que o STF ratificou o entendimento segundo o qual, além dos impostos, taxas e contribuições de melhoria, incrementam o sistema tributário nacional os empréstimos compulsórios (art. 148, CF) e as contribuições (art. 149, CF)²⁴.

²¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003. p. 30-31

²² “A essa altura da evolução do pensamento juspublicista nacional, parece não mais haver dúvida de que, em se tratando de atividade administrativa, tudo depende de recursos (dinheiro), pois, como dizem os americanos, “não existe almoço grátis”. Ou seja, a atividade administrativa depende de recursos públicos disponíveis para sua consecução, estando, mesmo, limitada a atuação administrativa à existência de ditos recursos.” (MORAIS, Dalton Santos. Os custos da atividade administrativa e o Princípio da Eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 237, p. 165-196, jul/set, 2004. p. 170).

²³ Sobre o tema: SABAAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 395-400.

²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18ª ed. São Paulo: Editora Renovar, 2011. p. 371.

Com o advento da Constituição de 88, ampliou-se o rol de direitos sociais que ganharam previsão expressa no art. 6º do referido diploma e, conseqüentemente, uma ampliação nos custos de manutenção desses direitos²⁵. O dispositivo constitucional elenca a educação - principal objeto desta pesquisa - como um destes direitos sociais fundamentais.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, ainda dentro do conceito de serviço público, existem algumas atividades em que

“o Estado reputa que não convém relegá-las simplesmente à livre iniciativa; ou seja, que não é socialmente desejável fiquem tão só assujeitadas à fiscalização e controles que exerce sobre a generalidade das atividades privadas.”²⁶.

Em outras palavras, trata-se de atividades que decorrem do próprio compromisso assumido pelo Estado que passa a condicionar seus esforços em prol da justiça social e, norteado pelo princípio fundamental do direito administrativo, que reafirma a ideia de sobreposição do interesse público sobre o privado.

Podemos admitir que o provimento de um sistema educacional, naquilo que estabeleceu nossa Constituição Federal, está intrinsecamente relacionado com o interesse público e com as prerrogativas do direito administrativo. O Estado assume algumas atividades por considerá-las imprescindíveis e necessárias para as conveniências sociais básicas. Percebe-se, portanto, que, pacificamente, a prestação de serviços públicos deve cumprir o papel de efetivar os direitos sociais elencados e consagrados em nossa Constituição.

Jean de Soto costumava agregar ao conceito de serviço público o princípio da “gratuidade”.²⁷ Porém, o próprio Bandeira de Mello admite que tal princípio tende ao desaparecimento e que não é mais pensado, principalmente pela possibilidade de prestação do serviço público por meio de concessão ou permissão.²⁸

Mesmo alçado à categoria de direito essencial e de interesse público, não significa que a prestação de serviço público deva ser gratuita²⁹. E, mesmo que se adote politicamente a via

²⁵ Compreender que a atividade estatal está sujeita aos custos tem fundamental relação com a noção de eficiência que será desenvolvida. Nesse sentido: “O governo e a sociedade não sabem, regra geral, quanto custam os serviços públicos. Como não há medida de custos, também não há medida de eficiência na administração pública, dado que a eficiência é a relação entre os resultados e o custo para obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência”. (ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n.1, jan/mar, 1999. p. 44)

²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Antônio Celso. **Curso de Direito Administrativo**, 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. p. 664

²⁷ DE SOTO, Jean. **Grands Services Publics et Entreprises Nationales**, Éditions Montchrestien, 1971, pp. 35 e ss, *apud* BANDEIRA DE MELLO, Antônio Celso. *op. cit.* p. 671.

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Antônio Celso. *op. cit.* p. 673.

²⁹ O Estado assume a responsabilidade de efetivar uma série de direitos sociais e difusos previstos na Constituição Federal. Mesmo sendo um condutor para atingir esses fins, não significa que o Estado deve ser sempre o prestador direto desta atividade: Nesse sentido: “A limitação de serviços públicos e a tendência de retomada da abertura da ordem econômica, a par do crescimento na demanda de serviços essenciais, conduzem a

da gratuidade, os diversos custos que são empregados para a manutenção de serviços e políticas públicas devem ser levados em conta³⁰.

No caso do sistema educacional, o constituinte realizou uma preferência expressa no art. 206, IV, da Constituição Federal³¹ pela prestação do serviço mediante a gratuidade nos estabelecimentos oficiais em todos os níveis. Como defendido ao longo da introdução, tal decisão não pode ficar alheia à investigação econômica para a manutenção desta forma de financiamento do ensino e para os resultados obtidos dentro da proposta constitucional.

1.2. Políticas públicas, direitos sociais e escassez de recursos.

Em tentativa de delinear uma definição conceitual para a compreensão de Políticas Públicas, Maria Paula Dallari Bucci adverte ao equívoco de querer compactar políticas públicas e Direito Público num todo indiviso e disforme, com a consequente perda de capacidade de identificar o conhecimento e ação destes dois campos. Por outro lado, certo é que a relação da política com o direito foi uma forma de revigorar a atuação do Direito Público, aproximando o seu objeto com o Estado e a Administração Pública³².

Em sua obra, a referida autora formula o seguinte conceito de Políticas Públicas:

“Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.”³³

Em resumo, a definição de políticas públicas como conceito jurídico envolve a compreensão de que a atuação do Estado corresponde, em regra, com as diretrizes que foram definidas e disciplinadas pelo Direito³⁴.

uma crescente política de retração na atividade pública empresarial, com a busca de maior produtividade em áreas acessíveis à economia privada. Não somente o Estado deve ser menor - e, por via de consequência, mais eficiente - como, sobretudo, deve concentrar-se no atendimento de necessidades básicas da coletividade, sob o signo da modernidade e da satisfação de direitos coletivos e difusos. O Estado deve ser o elemento condutor do progresso da sociedade, mas não será necessariamente o agente ativo ou exclusivo no oferecimento de serviços à comunidade.” (TÁCITO, Caio. O Retorno Do Pêndulo: Serviço Público e Empresa Privada. O Exemplo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 202, out/dez, 1995. p. 5).

³⁰ “A adoção de sistemas de custos é, portanto, condição necessária para a implantação de programas de qualidade. Há melhoria na qualidade dos serviços prestados quando a administração pública consegue prover os mesmos serviços, em quantidade e qualidade, a custos menores.” (ALONSO, Marcos. *op.cit.* p. 45)

³¹ Constituição Federal de 1988, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

³² DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 38.

³³ *Ibidem*, p. 39.

A importância de se compreender Políticas Públicas, portanto, se relaciona com as transformações constitucionais advindas do século XX. Nesse sentido, a emergência dos chamados direitos sociais representaram uma mudança de paradigma ao modificar o modo de atuação do Estado, que deixou de ser abstencionista e passou ao enfoque prestacional, característico das obrigações de fazer que surgiram com os direitos sociais positivados³⁵.

Ademais, como denotam os professores Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho, a noção de política pública vem cada vez mais ganhando afinidade e diálogo com o mundo do Direito. Nesse sentido, afirmam os autores que o estudo em políticas públicas permite uma nova perspectiva de compreender o fenômeno jurídico:

“Por esta visão de mundo, as normas – a grande matéria-prima do jurista – e todos os debates que elas trazem consigo – métodos de interpretação, sanções, competências, vigência, validade, etc. – podem ser observados num contexto mais amplo: o da ação estatal – ou governamental. Sob a ótica da ideia de políticas públicas, a tônica pode se deslocar de uma análise mais isolada da norma para outra na qual sejam levados em conta os grandes objetivos perseguidos pelo Estado e a relação entre meios e fins”.³⁶

Não obstante, políticas públicas, ao envolver a administração e aplicação de recursos públicos, submetem-se à lei fundamental da economia: bens são escassos³⁷. Nesse sentido, deverá o aplicador destas medidas orientar a sua atividade para ampliar a eficiência de alocação desses recursos de forma racional, favorecendo os destinatários dessas políticas públicas e aumentando o chamado “bem-estar social” nos limites atribuídos para o exercício da função pública.

Assumindo algumas funções de efetivação de direitos sociais, o Estado necessitaria orientar a sua atividade para a satisfação daqueles fins que julga necessário, adequando a receita orçamentária aos limites de sua função³⁸. De outro modo, a irresponsabilidade fiscal com descontrole do gasto público pode fazer com que o tamanho do Estado não caiba efetivamente na economia, ocasionando diversos problemas econômicos como o

³⁴ *Ibidem*, p.37.

³⁵ *Ibidem*, p.2-3.

³⁶ SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e Políticas Públicas: Dois mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 46.

³⁷ “Ao oposto do que ocorre com as necessidades humanas, os recursos com que conta a humanidade para satisfazê-las apresentam-se finitos e severamente limitados. Tal limitação é insuperável, malgrado os sucessos da tecnologia em empurrar sempre adiante o ponto de ruptura, quando o exaurimento dos bens disponíveis à espécie humana levaria, senão ao colapso, pelo menos à progressiva estagnação de todo processo econômico, o qual, em última análise, consiste na administração dos recursos escassos à disposição dos habitantes deste planeta. Sim, porque os recursos são sempre escassos, em maior ou menor grau, não importa” (NUSDEO, Fábio. *op. cit.* p.27)

³⁸ O crescimento nominal e com atualização monetária da despesa pública (e, por consequência, políticas públicas) pode ser conferido em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/consulta-execucao-orcamentaria-e-financeira>>

endividamento público, inflação, desemprego, falta de estímulo ao empresariado, entre outros – problemas econômicos que, sem dúvida, comprometem diversos direitos assegurados.

Portanto, pode-se afirmar que a escolha e a alocação de recursos fazem parte do tema da escassez, afinal num mundo em que a disposição de recursos fosse ilimitada, não haveria motivos pelos quais se fazer uma escolha na forma de alocação.³⁹ Tal escolha normalmente envolve diversos debates, tanto no setor público quanto privado, que visam justificar os motivos de escolha de determinada forma de alocação. Assim foi feito quando se optou pela gratuidade no ensino superior público, conforme se verá adiante.

Conclui-se, portanto, que a escassez de recursos requer a observância de fatores que permitem o atingimento dos fins esperados, sejam eles o bem-estar e a efetivação dos direitos constitucionalmente positivados, aplicando escolhas de forma racional a fim de obter resultados eficientes.

1.3.O gasto público é eficiente?

Sabendo dos custos da atividade administrativa e do conflito existente com a finitude das receitas, devemos nos perguntar: *o gasto público é eficiente? Isto é, a quantidade de recurso alocado consegue atender aos propósitos delimitados por nosso ordenamento?*

Porém, a resposta para tal pergunta não se deduz da simples leitura dos números. Lembre-se que o nosso método esboçado da Análise Econômica do Direito prevê uma noção de *eficiência* para solucionar os problemas colocados em análise. Para tanto, inicialmente, deve-se traçar alguns critérios para definir o tipo de eficiência a que estamos nos referindo nesta temática.

1.3.1. Eficiência como princípio de Direito Administrativo

Com a Emenda Constitucional 19/98, a eficiência ganhou um lugar de destaque como princípio de Direito Administrativo com redação expressa no artigo 37 da Carta Federal. O objetivo da alteração no dispositivo constitucional foi colocar em evidência que não basta ao poder público agir conforme a lei, mas que sua atuação deve também produzir bons resultados⁴⁰.

³⁹ KANAYAMA, Rodrigo. **Direito, política e consenso:** a escolha eficiente de políticas públicas. 2012. 226f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2012. p. 46.

⁴⁰ Verifica-se, portanto, que a Emenda Constitucional 19/98 inovou o juspublicismo brasileiro permitindo a criação de diversos instrumentos jurídicos, através dos quais se permitiu a avaliação do desempenho do servidor público, a expansão da atuação estatal para a sociedade civil organizada, a agilização dos procedimentos de licitação adotados pela Administração Pública, bem como a criação de cultura de responsabilidade fiscal, com o fim de equilibrar as contas públicas, através da fixação de regras e princípios oponíveis ao administrador público

Nas lições de Marçal Justen Filho, a eficiência administrativa compreende um dever de otimização dos recursos públicos. Ou seja, como decorrência do próprio princípio republicano, deve-se observar meios de atingir o máximo de resultados com a menor quantidade possível de desembolso. Trata-se, portanto, de uma utilização eficiente de recursos públicos. Em síntese:

“A eficácia administrativa significa que os fins buscados pela Administração Pública devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo da maior obtenção de lucro.”⁴¹

Na mesma moeda, o conteúdo de tal noção também envolve critérios de vedação ao desperdício e a falha, visando uma realização mais rápida e ampla dos objetivos assumidos pelo Poder Público. Porém, o jurista faz a ressalva de que, por muitas vezes, pode haver uma incompatibilidade entre a eficiência econômica e certos valores fundamentais. Nestes casos, afirma que se deve adotar a solução que preserve o máximo de valores em conflitos⁴².

Na obra de Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência poderia ser tratado como o “princípio da boa Administração”, sendo o seu campo restrito ao princípio da legalidade. Em outras palavras, a busca por uma suposta eficiência não poderia extrapolar o dever de legalidade ao qual se submete a Administração Pública. Citando a monografia de Guido Falzone, a boa administração consiste em:

“Desenvolver a atividade administrativa do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.”⁴³

Em geral, pode-se definir o princípio da eficiência como um norteador da atividade estatal que deve buscar atingir os seus objetivos com menor dispêndio de tempo de recursos financeiros, gerando um maior nível de satisfação e utilidade para os recursos públicos⁴⁴.

1.3.3.1. Análise Custo-Benefício

Em linhas gerais, o custo-benefício se apresenta como a relação entre o custo de uma decisão com o benefício trazido por ela. Porém, não se traduz numa simples relação de averiguar se houve lucro ou prejuízo. A análise do custo benefício deve ser anterior ao fato.

na gestão dos recursos do erário, bem como de adequada responsabilização pelo descumprimento das referidas normas.” (MORAIS, Dalton Santos. *op.cit.* p. 186).

⁴¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 223.

⁴² *Ibidem*, p. 223.

⁴³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *op. cit.* p. 122

⁴⁴ NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. (Coord.) **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014. p. 491-492.

Nesse sentido, tal modelo se tornou um importante instrumento para avaliação do gasto público e de políticas públicas⁴⁵.

Ainda, na tese defendida por Rodrigo Kanayama, o custo-benefício também não se limita apenas ao recurso financeiro (custo) e o resultado obtido (bem-estar social). A eficiência, por tal ótica, deve corresponder a uma redução de custos (monetários, sociais, de oportunidade) com obtenção de maiores benefícios e aumento de qualidade⁴⁶.

Ademais, a análise custo-benefício foi expandida, não se limitando em termos econômicos, mas também como ferramenta de outras disciplinas. Além das políticas públicas, como colocado acima, também é aplicado como alternativa em diversos problemas, em especial naqueles relacionados à qualidade de vida⁴⁷. Nesse aspecto, inserimos a análise custo-benefício como um instrumento passível de ser utilizado pelo direito e como complemento à noção de eficiência administrativa exposta acima⁴⁸.

1.3.2. *Eficiência como função*⁴⁹ *de Bem-Estar Social*.

O debate acerca dos critérios de eficiência, bem como as críticas que alegam a impossibilidade uma função de bem-estar social, constituiu uma vasta e fascinante literatura econômica que busca investigar critérios de otimização do bem-estar social. Não se pretende esgotar a investigação desta leitura na presente pesquisa, mas apenas apontar os principais referenciais que servirão de auxílio para afirmar se tal medida é eficiente ou não.

Como denota Jorge Costa Santos, o bem-estar social depende de dois fatores fundamentais:

“Por um lado, a eficiência; por outro a repartição de recursos. Tomando-os em conta, o bem-estar ótimo de uma sociedade pode ser definido como a situação em que se verifica um aproveitamento eficiente e uma justa distribuição dos recursos disponíveis.”⁵⁰

⁴⁵ KANAYAMA, Rodrigo. *op.cit.* p. 122-123.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 100.

⁴⁷ “The framework of costs and benefits has a very extensive reach, going well beyond the variables that get standardized attention in the usual techniques associated with the application of cost-benefit analysis. Indeed, the ordinary procedure of considering, in a general way, the benefits and costs associated with alternative possibilities and then assessing their respective advantages is usable in a wide variety of problems, from appraising economic development or the quality of life to scrutinizing the extent of inequality, poverty, or gender disparity.” (SEN, Amartya Kumar. The discipline of cost-benefit analysis. **Journal of Legal Studies**, n. 29(S2): 931-952, 2000. p. 934).

⁴⁸ Sobre o tema: KANAYAMA, Rodrigo. *op.cit.* Título: Economicidade, custo-benefício e o Direito. p. 99-102.

⁴⁹ “Economics is rife with functions: production functions, utility functions, cost functions, social welfare functions, and others. A function is a relationship between two sets of numbers such that for each number in one set, there corresponds exactly one number in the other set”. (COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *op. cit.* p. 14).

⁵⁰ SANTOS, Jorge Costa. **Bem-estar social e decisão financeira**. Coimbra: Almedina, 1993. p. 62.

1.3.2.1. O critério Paretiano

O primeiro grande critério foi desenvolvido pelo cientista político e economista italiano Vilfredo Pareto. Em seu *Cours d'Économie Politique*, Pareto propõe a distinção entre dois conceitos: ofelimidade e utilidade. Enquanto aquele é a aptidão de um bem para satisfazer qualquer necessidade humana, esta é tratada como a capacidade de um bem para contribuir para o desenvolvimento ou a prosperidade de um indivíduo ou de um grupo⁵¹. Percebe-se que a ofelimidade possui uma natureza estritamente econômica, enquanto a utilidade se reveste de um aspecto mais sociológico.

Tais conceitos foram determinantes para a elaboração de um critério paretiano de eficiência, também conhecido como o *ótimo de Pareto*. O máximo de ofelimidade para uma coletividade seria uma situação em que não é possível melhorar a posição de um indivíduo sem prejudicar a de alguém. Em complemento, Pareto adiciona considerações acerca de utilidades individuais para definir o máximo de utilidade para uma coletividade: segue-se a mesma lógica em relação à ofelimidade, porém passa a considerar funções de utilidade individual que integram as apreciações de cada um sobre o bem-estar relativo dos outros membros da comunidade.⁵²

Ocorre que o critério paretiano não ficou livre de críticas, sendo a principal a sua insuficiência para justificar uma decisão política por completo. De acordo com Fernando Araújo⁵³, a “eficiência paretiana” apenas nos informa acerca da eficiência atingida, mas não se preocupa quanto ao aspecto de *justiça* do resultado encontrado. Nesse sentido, seria uma análise exclusivamente econômica do problema, não se preocupando com aspectos éticos ou morais⁵⁴.

1.3.2.2. O critério da compensação

O critério paretiano, conforme visto, sofreu diversas críticas ao demonstrar insuficiências quando nos perguntamos se uma situação é preferível a outra em termos de bem-estar coletivo. Essa limitação levou ao desenvolvimento de um outro critério que pudesse conflitar situações em que um sujeito se encontra em posição melhor e, outros em

⁵¹ *Ibidem*, p. 42

⁵² *Ibidem*, p. 46

⁵³ ARAÚJO, Fernando. **Introdução à economia**. 3ª. ed. Coimbra: Almedina, 2006. p. 235.

⁵⁴ BUCHANAN, James M. TULLOCK, Gordon. The Calculus of Consent. p. 254. In: KANAYAMA. *op. cit.* p. 114.

pior situação, sem envolver juízos de valor acerca da repartição de recursos⁵⁵. Tem-se, portanto, o *critério da compensação*.

“Em termos gerais, este critério afirma que a forma adequada para avaliar os efeitos sobre o bem-estar coletivo de uma alternativa que não constitua uma melhoria paretiana consiste em averiguar se os ganhos que ela proporciona aos beneficiados excedem as perdas dos indivíduos por ela prejudicados. Sendo a resposta afirmativa, os primeiros estarão em condições de indenizar integralmente os segundos, anulando os prejuízos que estes sofrem⁵⁶.”

Dentro desta linha, foram pelo menos três os modelos notórios que tentaram explicar o princípio da compensação. Para Nicholas Kaldor, bastava que houvesse uma indenização virtual, sendo desnecessário avaliar subjetivamente uma situação que seria benéfica para uns e prejudicial para outros. Bastava, portanto, analisar a possibilidade dos prejudicados serem indenizados integralmente. John Hicks, no entanto, acrescentou às ideias de Kaldor invertendo a lógica: uma alternativa seria preferível ao *status quo* se aqueles que, com ela fossem prejudicados, não pudessem indenizar os que ganhariam com ela pela circunstância de se manter o *status quo*⁵⁷. A complementaridade do pensamentos destes dois autores formulou o critério de Kaldor-Hicks.

Tibor Scitovsky criticou o modelo Kaldor-Hicks pelo seu critério de objetividade e apontou que poder-se-ia atribuir valores distintos em relação à compensação associada ao *status quo* e ao correspondente às situações alternativas. O seu critério, portanto, fez exigir uma verificação cumulativa daquilo proposto por Nicholas Kaldor⁵⁸.

Em complemento, as críticas aos modelos de Kaldor-Hicks e Scitovsky foram realizadas por Paul Samuelson que tentou redefinir o critério de compensação através das fronteiras de possibilidade de produção⁵⁹. Uma alternativa seria preferível a outra se, e somente se, através de hipotéticas transferências de soma fixa, fosse possível atingir todas as admissíveis distribuições de utilidade que se pudessem alcançar no estado anterior. Além disso, ainda considera a viabilidade de obter algumas utilidades que representem uma melhoria paretiana em relação ao estado anterior.

⁵⁵ SANTOS, Jorge Costa. *op cit.* p. 95

⁵⁶ *Ibidem*, p. 96

⁵⁷ “Para um, o decisivo é quem ganhe com a mudança possa compensar quem perde com ela. Para outro, o crucial é que quem perca com a modificação não possa indenizar os que ganhariam com ela pela circunstância de se manter o *status quo*.” (SANTOS, Jorge Costa. *op cit.* p. 101)

⁵⁸ De acordo com Scitovsky: “uma dada alternativa seria preferível ao *status quo* se os que ganham puderem pagar aos que perdem para aceitar a mudança, e simultaneamente os que perdem não puderem pagar aos que ganham para não realizar a mudança.” *apud* SANTOS, Jorge Costa. *op cit.* p. 108.

⁵⁹ Nas palavras de Samuelson na obra *Evaluation of real national income*: “The total of all goods being greater in A than in B, the utility-possibility function of A is uniformly outside and beyond the utility-possibility of B. [...] The reason for this statement is intuitively obvious [...] A can do everything B can do – (and) better” *apud* SANTOS, Jorge Costa. *op cit.* p. 112.

Contudo, o próprio critério de compensação sofreu diversas críticas por configurar uma simples extensão do critério paretiano. Conforme denota Costa Santos, em última análise, trata-se de recorrer ao critério de melhoria paretiana, porém, ao invés de dizer que o bem-estar coletivo aumenta quando melhora a condição de um indivíduo sem ninguém ser prejudicado, passou-se a dizer que ele aumenta quando é possível melhorar a posição de um indivíduo sem, potencialmente, ninguém ser prejudicado.

1.3.3. *Um conceito de eficiência para políticas públicas*

Conforme se demonstrou, em termos econômicos, estabelecer critérios de eficiência não é uma simples tarefa. Independentemente das críticas realizadas aos modelos expostos acima, podem-se extrair elementos comuns que certamente são essenciais para denotar se algo é eficiente ou não. Em matéria de políticas públicas, as duas correntes econômicas se preocupam com o aumento do bem-estar coletivo a partir de decisões de alocação de recursos e os respectivos efeitos desta ação na sociedade⁶⁰.

Conforme Justen Filho denota em suas lições, em termos simplistas, a eficiência pode ser considerada como a utilização mais produtiva de recursos econômicos, de modo a produzir os melhores resultados⁶¹. Certo também é que não se pode mais tratar a economia como um jogo de soma zero, isto é, um ganho necessariamente corresponderá a uma perda. Eficiência, portanto, não se limita mais a termos da economia estática. Conforme Huerta de Soto aponta, devemos introduzir um novo conceito de eficiência dinâmica, que consiste na capacidade de descobrir oportunidades de coordenar e superar quaisquer desajustes sociais, seja através da atividade empreendedora ou de novas formas de alocação de recurso⁶².

Na mesma linha é a definição de eficiência proposta por Rodrigo Kanayama ao considerar que políticas públicas visam a sociedade com um todo, mas também não são

⁶⁰ “Compete ao governo a aplicação dos critérios de eficiência econômica, primando pela adoção do melhor deles na captação e distribuição dos recursos. Pode analisar, por exemplo, o custo-benefício de uma política a ser elaborada, pensando benefícios líquidos positivos e negativos. A linha de atuação governamental a ser escolhida é aquela que proporciona maiores benefícios líquidos positivos (mesmo que haja aqueles que sofram com os benefícios negativos). Supõe-se que quanto mais indivíduos se sintam prejudicados pela proposta, menor a probabilidade de ser aprovada sem entraves no parlamento. Deve o governo considerar que sua proposta será analisada coletivamente pelo parlamento. Isso o levará a montar sua proposta conforme os interesses e necessidades estampados no parlamento – em outras palavras, deverá apresentar uma proposta palatável aos parlamentares.” (KANAYAMA, Rodrigo. *op. cit.* p. 184).

⁶¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *op. cit.* p. 222.

⁶² HUERTA DE SOTO: “Em linguagem de economia neoclássica, o objetivo da eficiência dinâmica não deve ser o de empurrar o sistema em direção à fronteira de possibilidades de produção, mas sim o de expandir e aprimorar a criatividade empreendedora e, com isso, “deslocar” a curva de possibilidade de produção continuamente para a direita.” (SOTO, Huerta de. **Empreendedorismo, eficiência dinâmica e ética**. Instituto Mises Brasil, 18 out. 2013. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1373>>. Acesso em: 19 de ago. 2016).

alheias aos benefícios individuais. Para além do simples custo benefício, devem-se respeitar os direitos democraticamente definidos:

“A decisão eficiente é a que respeita as pretensões individuais e que aqueles não beneficiados diretamente pela decisão não tenham a sua situação piorada, compensando-se sua perda com o benefício social. É a decisão na qual mesmo os perdedores – a minoria – obtenham benefícios.”⁶³

“O mote da eficiência da escolha de políticas públicas reside no fato de que toda política pública tem como finalidade a melhoria da sociedade como um todo, mas também visa a benefícios individuais. Não há como afirmar que uma política é eficiente apenas porque teve custo menor que o benefício. É preciso ir além e fazer respeitar direitos democraticamente definidos.”⁶⁴

Concluindo, em última análise, os serviços e políticas públicas também são vetorizados pelo plano da atividade econômica, mesmo que voltados para a satisfação de direitos sociais. Neste sentido, a economia deve ser justamente empregada para tornar as normas mais eficientes em relação aos seus objetivos, tal como preceitua o método da Análise Econômica do Direito. No presente discurso, portanto, consideraremos como eficiente as atividades do Poder Público não apenas no sentido de alocação de recursos de forma mais proveitosa, mas também como capacidade de inovar meios para a persecução dos fins dispostos na Constituição quanto ao desenvolvimento do ensino superior.

⁶³ KANAYAMA, Rodrigo. *op. cit.* p. 190.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 191.

CAPÍTULO 2. A GRATUIDADE NO ENSINO SUPERIOR PÚBLICO

O presente capítulo se propõe a investigar os motivos pelos quais o legislador constituinte brasileiro optou pelo desenvolvimento do sistema educacional, em especial no que se refere ao ensino superior, através do critério da gratuidade na prestação do serviço. Trata-se, inicialmente, de uma análise histórica para notificar o momento em que o Estado brasileiro assume a condição de responsável pelo desenvolvimento educacional e as sucessivas transformações deste dever nas Constituições brasileiras. Posteriormente, será necessária uma investigação dos argumentos jurídicos, sociais e econômicos levantados em nossa Assembleia Nacional Constituinte e que solidificaram os dispositivos constitucionais referentes ao ensino superior público gratuito. Procede-se com a análise do gasto público brasileiro com essa atividade, delineando como exemplo as receitas destinadas a Universidade Federal do Paraná. Finalmente, busca-se problematizar o atual quadro de composição dos estabelecimentos públicos de ensino superior pelo perfil de renda dos alunos e os problemas econômicos e jurídicos advindos desta realidade.

2.1. Breve histórico do desenvolvimento do ensino a partir da atividade estatal

A origem do sistema educacional brasileiro nos remete às missões jesuítas iniciadas a partir de meados do século XVI logo após a descoberta do Brasil. Tratava-se de um grupo autônomo com o objetivo específico de promover a educação a partir das palavras do evangelho e constituir os valores considerados necessários para a civilização dos povos nativos e recém-colonizados por Portugal.

Ocorre que tal provimento não era completamente descentralizado de uma entidade estatal como se poderia imaginar. Mesmo empreendida por instituições religiosas, a Coroa Portuguesa se comprometia com os critérios de ensino a partir de documentos denominados de *Regimentos*. Esse planejamento da Coroa servia como espécie de política pública que tornava o desenvolvimento do ensino um assunto de Estado, uma vez que a educação dos povos nativos se alinhava com a intenção colonizadora da metrópole. Nesse sentido:

“Dele dependeria (...) o êxito da arrojada empresa colonizadora; pois que, somente pela aculturação sistemática e intensiva do elemento indígena aos valores espirituais e morais da civilização ocidental e cristã é que a colonização portuguesa poderia lançar raízes definitivas.”⁶⁵

⁶⁵ MATTOS, Luiz de. **Primórdios da educação no Brasil: o período heróico (1549 – 1570)**. Rio de Janeiro: Aurora, 1958. p. 43.

Intermediada por diversos conflitos que surgiam entre a missão religiosa e a intenção colonizadora, a função jesuíta permaneceu até o ano de 1759 quando Marquês de Pombal expulsou a instituição religiosa do país e instituiu a primeira grande reforma em educação no Brasil. Como forma de substituir o ensino orientado pelos jesuítas, a nova administração colonizadora se fundamenta nos ideais iluministas que ganhavam destaque na Europa e destacavam a idéia da oferta pública em educação. Neste meio, Marquês de Pombal instituiu escolas nas quais haveria o estudo de Latim, Grego, Filosofia e Retórica. Em complemento, no ano de 1772 fora criado um tributo no Brasil com o propósito de fomentar o ensino público⁶⁶.

A primeira Constituição brasileira não foi programática em matéria de educação. As discussões iniciais até davam previsão para a criação de uma Universidade⁶⁷. Algumas tentativas de criar a primeira universidade no Brasil surgiram com o projeto de 1843 que visava criar a Universidade de Pedro II; Posteriormente, em 1847 projetaram a criação do Visconde de Goiânia; entre outras tentativas. Porém, nenhum projeto se tornou realidade⁶⁸. No sistema educacional geral, o documento descentralizou a responsabilidade pela educação, ficando a cargo de cada província proporcionar o acesso ao ensino.

Mesmo com as políticas públicas de referenciais iluministas implantadas por Marquês de Pombal, foi somente com a Constituição de 1891 que houve a separação legal da igreja do estado. A constitucionalização da educação pública, agora leiga, a partir da instauração da República seria uma constante em todas as Cartas Federais que se sucederam na história constitucional brasileira. Vejamos algumas delas.

A Constituição de 1891, através da Emenda de 3 de setembro 1926, atribuiu privativamente ao Congresso Nacional a tarefa de legislar sobre o ensino superior⁶⁹. Da

⁶⁶ “Dessa forma, foi implantado o novo sistema educacional que deveria substituir o sistema jesuítico. Aberto que estava à modernidade européia, incorporou partes de discursos sobre a ação do Estado na educação e passou a empregá-lo para ocupar o vácuo que foi deixado com a saída dos jesuítas, pelo menos no que diz respeito ao controle e gestão administrativa do sistema escolar.” (SECO, Ana Paula; AMARAL, Tania Conceição Iglesias do Amaral. **Marquês de Pombal e a reforma educacional brasileira**. HISTEDBR 20 anos: Navegando na história da educação brasileira. Faculdade de educação da UNICAMP, São Paulo, 2006. Não paginado. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/index.html>>. Acesso em: 22 ago. 2016).

⁶⁷ Constituição Política do Império de 1824, art. 179: “A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. (...)XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.”

⁶⁸ “Como costuma acontecer em nossa realidade, um substancial enunciado que não foi cumprido, pois houve uma rala distribuição de escolas elementares pelo território nacional, sempre de modo extremamente precário e desigual.” (MORAIS, Regis de. **Cultura brasileira e educação**. Campinas: Papirus, 1989. p.98)

⁶⁹ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, art.34: “Compete privativamente ao Congresso Nacional: (...) 30º: legislar sobre a organização municipal do Districto Federal, bem como sobre a policia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o Governo da União.”

mesma forma, incumbiu a esse Poder a tarefa, porém não privativa, de criar instituições de ensino superior nos Estados⁷⁰.

A Constituição de 1934, por sua vez, atribuiu à União a competência para legislar e coordenar o sistema público de ensino em todo o território nacional⁷¹. Também reservou um Capítulo especial no documento para tratar os dispositivos específicos referentes ao tema “Educação e Cultura”.

Com o Estado Novo, a Constituição de 1937 manteve dispositivos em um capítulo próprio dedicado a “*Educação e Cultura*”. Se por um lado, a Carta Federal abriu a liberdade do desenvolvimento da arte, ciência e ensino para a iniciativa individual⁷², por outro lado, afirmou o dever do Estado em fornecer o ensino gratuito em atenção às classes menos favorecidas⁷³. Nesse sentido, a redação legal acabou reforçando o dever do Estado em contribuir, direta e indiretamente, para o desenvolvimento do ensino a partir da criação de instituições científicas.

Com a redemocratização, a Constituição de 1946 estabeleceu alguns princípios acerca do custeio do ensino. Primeiramente, ela assegurou a liberdade de ensino à iniciativa particular, desde que observadas as leis que regulem a atividade. Posteriormente, estabeleceu que o ensino primário oficial fosse gratuito para todos, enquanto o ensino oficial ulterior ao primário deveria ser gratuito apenas para os que comprovassem a falta ou insuficiência de recursos⁷⁴.

A Constituição de 1967 alterou o título do Capítulo referente ao tema para “*Da Família, da Educação e da Cultura*”. Porém, a disciplina acerca do dever do Estado em provimento do ensino pouco se alterou. O documento manteve a ideia de ensino primário

⁷⁰ Constituição de 1981, art. 35: “Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente: (...) 3º criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados.”

⁷¹ Constituição de 1934, art. 150: “Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização.”

⁷² Constituição de 1937, art. 128: “A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares. É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino.”

⁷³ Constituição de 1937, art. 129: “A infância e a juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.”

⁷⁴ Constituição Federal de 1946, art. 168: “A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: (...) II- o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.”

gratuito nos estabelecimentos oficiais e para o ensino ulterior a gratuidade para aqueles que demonstrassem insuficiência de recursos. A novidade foi a preferência expressa do Poder Público pela concessão de bolsas de estudo ao invés do sistema de gratuidade. Além disso, a previsão de reembolso dos valores no caso de ensino de grau superior⁷⁵.

Percebe-se, portanto, que a preocupação do Estado em prover o acesso ao ensino, de primeiro grau até superior, é uma constante desde a primeira Constituição, variando o grau de tratamento na matéria no documento constitucional e as formas e princípios pelos quais deve ser efetivada. Se para o ensino primário solidificou-se o princípio da gratuidade, para o ensino superior a idéia que prevaleceu de forma antecessora à Constituição de 1988 foi a gratuidade como forma de amparar aqueles que demonstrassem insuficiência de recursos para provimento do ensino superior.

Cumprido, portanto, proceder com a análise da Constituição de 1988 a partir do relato das Audiências Públicas da Assembleia Nacional Constituinte para identificar os argumentos que sustentaram essa mudança quanto ao tema.

2.2. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte

O período de redemocratização do Estado brasileiro ganha ânimo com a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte oportunizada para reconduzir os caminhos de um país em meio à instabilidade econômica da década de 80 e com o fim de um regime militar que durou cerca de 20 anos. Em 28 de junho de 1985, o então presidente José Sarney encaminha ao Congresso a proposta de convocação da Assembleia Nacional Constituinte. A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, determinou a instalação da Assembleia Nacional Constituinte para o dia 1º de fevereiro de 1987⁷⁶.

Os trabalhos foram divididos em diversas comissões especializadas. O destino acerca do desenvolvimento da educação ficou reservado para a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esporte. Todas as audiências referentes aos anais da Assembleia Nacional

⁷⁵ Constituição Federal de 1967, art. 168: “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e de solidariedade humana. (...) § 3º - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas: (...)III - o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior.”

⁷⁶ Todo o histórico da Assembleia Nacional Constituinte pode ser conferida nos endereço eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/assembleia-nacional-constituente>. Acesso em: 23 ago. 2016.

Constituinte podem ser consultadas nos meios eletrônicos do Congresso Nacional, com a íntegra dos debates em Plenário, nas Comissões e Sub-Comissões Temáticas.

Durante os debates, foram diversas as propostas dos deputados que sugestionaram a gratuidade no ensino superior. Algumas delas procuraram determinar a gratuidade em todos os níveis educacionais, tal como sugeriu a parlamentar Wilma Maia (PDS/RN)⁷⁷. Da mesma forma, outros parlamentares como Paulo Zarzur (PMDB/SP)⁷⁸ previam a possibilidade uma norma regulamentando o ensino superior gratuito.

Outros parlamentares reforçaram a ideia das Constituições anteriores que determinavam a gratuidade no ensino superior para alunos comprovadamente carentes e que demonstrassem competência e vocação para tal benefício. Nessa linha, como exemplo, destacam-se as sugestões de Antônio Carlos Franco (PMDB/SE)⁷⁹ e Álvaro Valle (PL/RJ)⁸⁰.

Por fim, outros parlamentares ainda apontaram para a possibilidade do ensino superior pago, incluindo os estabelecimentos oficiais. Para Furtado Leite (PFL/CE)⁸¹, o ensino de 1º e 2º graus deveriam ser gratuitos, equanto que o ensino superior deveria ser pago. A mesma sugestão foi defendida por Gerson Camata (PMDB/ES)⁸², com a ressalva de que o ensino superior só poderia ser gratuito apenas no caso de renda familiar insuficiente.

Mais intenso foi o debate entre os constituintes Nelson Aguiar e Olívio Dutra acerca da destinação dos recursos públicos para universidades. O primeiro, ciente de que os mais ricos poderiam ingressar no ensino público através de um bom preparo em instituições privadas caras afirmou a necessidade de racionalizar a destinação dos recursos públicos em matéria de educação, priorizando o ensino elementar:

“Espanta-me a situação da escola hoje, pois, ao mesmo tempo em que não estamos garantindo a educação elementar para todos, para todas as crianças brasileiras, estamos garantindo o ensino gratuito para as classes ricas na universidade brasileira. Ora, era de se esperar que o Estado investisse o recurso público na base, na criança, na creche, no jardim de infância, na escola elementar, e na universidade fosse estudar quem pudesse pagar, já que o Estado não pode manter gratuidade no ensino para todo mundo. Não posso concordar que hoje estejamos a defender verbas e mais verbas para a universidade pública, enquanto os recursos públicos não sobram para a educação elementar da criança brasileira.”⁸³

⁷⁷ SENADO FEDERAL. Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/SGCO/8177.html>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

⁷⁸ *Ibidem*, Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/SGCO/2644.html>> Acesso em: 23 ago. 2016

⁷⁹ *Ibidem*, Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/SGCO/7598.html>> Acesso em: 23 ago. 2016

⁸⁰ *Ibidem*, Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/SGCO/1470.html>> Acesso em: 23 ago. 2016

⁸¹ *Ibidem*, Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/SGCO/1485.html>> Acesso em: 23 ago. 2016

⁸² *Ibidem*, Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/SGCO/7424.html>> Acesso em: 23 ago. 2016

⁸³ *Idem*, Anais da Assembleia Constituinte: Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/ComESub.pdf>>, p. 80. Acesso em: 25 ago. 2016.

Em oposição, o constituinte Olívio Dutra reafirmou em seu discurso a necessidade de garantir escolas públicas e democráticas para a valorização da educação. Ainda rebateu as críticas de Nelson Aguiar de que muita verba seria destinada para as universidades públicas:

“Discordo do companheiro Nelson Aguiar, que estamos gastando verbas e mais verbas na universidade, quando, na verdade, a universidade não tem sequer verba para comprar giz. Vai-se ao prédio da Universidade de Brasília e vê-se o estado em que essa Universidade está, não só quanto à preservação dos recursos materiais, mas quanto à própria remuneração e qualificação do seu corpo docente. Na verdade, temos falta de uma política educacional e, em cima dessa falta, também queremos jogar a criança fora, com a água do banho.”⁸⁴

Em síntese das sugestões e redações apresentadas, o relatório final da “Educação e Constituinte” realizou um resgate do histórico constitucional brasileiro na matéria e apontou que a nova Constituição deveria ser um diferencial em relação ao passado. A fim de superar a dicotomia daqueles que podem ou não custear um ensino de qualidade, decidiu-se que “na questão da Educação, a gratuidade, em todos os níveis, deve ter um tratamento prioritário do Governo”.

Na manutenção da gratuidade, as propostas finais foram no seguinte sentido: (i) ensino público e gratuito para todos, em todos os níveis, inclusive o pré-escolar, com garantia de funcionamento também em horário noturno; (ii) dotação automática de recursos para o ensino como determina a Emenda Constitucional nº 24 (Emenda João Calmon), cabendo à União aplicar nunca menos de 13% e aos estados e municípios nunca menos de 25%, da arrecadação tributária ao ensino público e gratuito; (iii) estatização das instituições de ensino de 1º, 2º e 3º graus, sem indenização ou absorção das dívidas de seus proprietários; (iv) entre outros⁸⁵.

Finalmente, com pressão e propostas de organizações como a ANDES (Sindicato Nacional Dos Docentes Das Instituições De Ensino Superior), UNE (União Nacional dos Estudantes), entre outras, prevaleceu a ideia da universidade pública, gratuita, autônoma, democrática, competente, com padrão único de qualidade, mantida pelo Estado.

2.3. Ensino superior na Constituição de 1988

Conforme demonstrado historicamente, creditou-se ao Poder Público a tarefa de prover políticas sociais que buscam a concretização plena do aparato educacional como direito fundamental positivado na Constituição vigente. Pode-se afirmar, a partir das lições de

⁸⁴ *Ibidem*, p. 80.

⁸⁵ *Idem*, Anais da Assembleia Constituinte: Comissão Da Família, Da Educação, Cultura e Esportes, Da Ciência De Tecnologia e Da Comunicação. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/ComESub.pdf>>, p. 149. Acesso em: 25 ago. 2016.

Carlos Ari Sundfeld e Liandro Domingos⁸⁶, que foram conferidos pelo menos dois grandes papéis ao Direito Público em relação às políticas públicas em educação e saúde: (i) estruturar organizações e serviços e os seus respectivos modos de atuação, bem como a definição do que devem ser esses serviços e por quem devem ser prestados; e (ii) transformar a educação (e a saúde) em direitos individuais, ou seja, garantir às pessoas a prestação desses serviços.

A Constituição de 1988 positivou em seu art. 209⁸⁷ que o ensino é livre à iniciativa privada, desde que atenda às condições previstas nos incisos do mesmo dispositivo. Em outros termos, admite-se que a educação tenha um conteúdo econômico e possa ser explorada mediante atividade lucrativa na iniciativa privada. O grande valor, portanto, consagrado constitucionalmente, é a liberdade para se criar estabelecimentos de ensinos, sejam religiosos ou não, empresariais ou não⁸⁸.

Se por um lado, a Constituição firma a liberdade da iniciativa privada para o ensino superior, desde que devidamente regulada nos termos na legislação e disposições acerca da educação nacional, por outro lado, firmou expressamente a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais⁸⁹, sem realizar nenhuma distinção ou critério de prioridade para quem comprovasse insuficiência de renda.

Ao ingresso no ensino superior, ministraram-se os seguintes princípios: a) igualdade de condições para acesso e permanência na escola; b) pluralismo de ideias; e c) gestão democrática do ensino público⁹⁰. Costuma-se dizer, portanto, que o acesso à universidade pública passou a ser ponderado com os princípios democráticos de direito. Tais fundamentos tomaram o lugar da simples meritocracia averiguada por uma prova seletiva e passaram a permitir um sistema de políticas afirmativas para o ingresso nas universidades.

Sob tais argumentos, o Plenário do STF julgou improcedente a Arguição de Descumprimento de Preceito Federal (ADPF) ajuizada pelo Partido Democratas (DEM) contra os atos administrativos da Universidade de Brasília (UnB) que instituíram o programa de cotas raciais para ingresso naquela universidade⁹¹. Nesse sentido, a Constituição não expressou se o acesso gratuito às universidades deveria servir apenas aos menos favorecidos,

⁸⁶ SUNDFELD, Carlos Ari; DOMINGOS, Liandro. Desafio do direito das políticas sociais em saúde e educação. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO (Orgs). *op. cit.* p. 273.

⁸⁷ Constituição Federal de 1988, art. 209: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”.

⁸⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; DOMINGOS, Liandro. *op. cit.* p. 274.

⁸⁹ Constituição Federal de 1988, art. 206: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”.

⁹⁰ NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *op. cit.* p. 938.

⁹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF julga constitucional política de cotas na UnB**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206042>> Acesso em: 25 de ago. 2016.

porém, abriu a possibilidade para a implantação de políticas sociais como o acesso facilitado para quem comprovar insuficiência financeira ou enquadramento em algum grupo étnico determinado.

Outra importante participação da Suprema Corte na matéria foi a edição da Súmula Vinculante nº 12 que firmou que “*A cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal.*”⁹² Se a possibilidade da cobrança de taxa por matrícula já foi considerada uma violação ao dispositivo constitucional, pareceu sedimentado que aventar a hipótese de cobrança mensal dos alunos, mesmo daqueles que comprovadamente dispõe suficientemente de recursos, também constituiria um direito violado.

Por fim, quanto ao sistema de ensino superior, deve-se salientar que a Constituição de 1988 atribuiu autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial às universidades⁹³. Por óbvio que essa autonomia deve se limitar ao que dispõem a Carta Federal e demais leis, submetendo-se, inclusive, à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Com tais características, as universidades públicas federais passaram a integrar a Administração Pública Indireta sob a forma de autarquias ou de fundações públicas.

2.4. O gasto público em ensino superior no Brasil

Em respeito ao princípio da transparência fiscal em relação à arrecadação e despesas da Administração Pública, toda a atividade orçamentária da União está disponível em seus meios de comunicação oficial⁹⁴, fontes pelas quais seguiremos na análise dos números demonstrados na sequência.

⁹² "(...) a gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais, conforme se lê no caput do art. 206, IV, configura um princípio. Um princípio que não encontra qualquer limitação, no tocante aos distintos graus de formação acadêmica. (...) O que não se mostra factível, do ponto de vista constitucional, é que as universidades públicas, integralmente mantidas pelo Estado, criem obstáculos de natureza financeira para o acesso dos estudantes aos cursos que ministram, ainda que de pequena expressão econômica, a pretexto de subsidiar alunos carentes, como ocorre no caso dos autos. (...) Não se figura razoável, ademais, que se cobre uma taxa de matrícula dos estudantes das universidades públicas, em especial das federais, visto que a Constituição, no art. 212, determina à União, que aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino." (RE 500171, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 13.8.2008, DJe de 24.10.2008)

⁹³ Constituição Federal de 1988, art. 207 (*caput*): “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

⁹⁴ O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a partir da sua Secretaria e das competências Decreto nº 8.818, de 21 de julho de 2016, oferece um amplo estudo acerca orçamento público federal que pode ser consultado no site: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: 11 set. 2016.

Os gastos relacionados ao nosso objeto de estudo possuem previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA) que estabelece valores de receitas e despesas que serão realizadas durante um período de exercício financeiro. Em termos oficiais, a LOA consiste em:

“Lei Orçamentária Anual compreende: - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.”⁹⁵

Assim sendo, não fica difícil tomar algumas razões e proporções dos valores que são apresentados na realidade orçamentária brasileira em relação ao desenvolvimento do ensino. Todo o sistema educacional está submetido ao Ministério da Educação, principal órgão destinatário das receitas da União e que realizará o repasse para as demais Universidades, institutos, escolas federais e demais estabelecimentos públicos oficiais.

O Projeto de Lei Orçamentária 2016 prevê uma receita de R\$ 96.555.009.376,00 para o Ministério da Educação, montante do qual será partilhado em programas de desenvolvimento de ensino, estabelecimentos oficiais, gasto com pessoal, previdência e demais encargos⁹⁶.

Considerando a projeção da população brasileira na casa de 207 milhões⁹⁷ ao fim do corrente ano e a forma de custeio desta parte da Administração Pública mediante imposto, pode-se afirmar que cada cidadão brasileiro seria onerado, em média⁹⁸, no valor de R\$ 466,44 somente para o desenvolvimento e manutenção da receita referente ao Ministério da Educação.

O desenvolvimento somente com ensino superior, conforme demonstrado na tabela do PLO, se refere ao montante de R\$ 30.901.706.137,00 que será partilhado nas instituições responsáveis pelo provimento deste grau de ensino. Tomando a mesma razão exposta

⁹⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. LOA 2016 - Projeto de Lei nº 7/2015-CN (Relator-Geral: Deputado Ricardo Barros (PP/PR)). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2016>>. Acesso em: 11 set. 2016.

⁹⁶ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Orçamentos da União, Exercício Financeiro. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/ploa/volumev.pdf>>, p. 21. Acesso em: 11 set. 2016.

⁹⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 11 set. 2016.

⁹⁸ Incide, obviamente, o princípio da capacidade contributiva, previsto no artigo 145, § 1º, da Constituição Federal: “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

anteriormente, o custo equivaleria a R\$ 149,28 por habitante brasileiro para o custeio somente dos valores destinados ao ensino superior público.

A fatia destinada ao ensino superior público também é a que corresponde a maior parte do orçamento do MEC. Como visto anteriormente, o constituinte optou que a União fosse o principal responsável pelo ensino superior, enquanto os entes federativos e municípios deveriam promover o desenvolvimento dos níveis inferiores de ensino. Nesse sentido, a quantidade de recurso destinado para o ensino superior é praticamente três vezes maior do que a destinada ao ensino base em nível federal (R\$ 10.304.371.623,00).

Atualmente, essa receita é destinada para 106 instituições de ensino superior em âmbito federal, sendo o orçamento de cada instituição devidamente detalhada no Plano Orçamentário Anual⁹⁹.

Ainda no âmbito federal, essas instituições de ensino são responsáveis pela matrícula de 1.137.851 alunos¹⁰⁰. Um simples cálculo, expondo a razão do gasto destinado para o ensino público pela quantidade de matriculados que fazem gozo da despesa pública, pode-se dizer que anualmente o custo de um aluno para a rede pública de ensino superior no em instituições federais seria de R\$ 27.157, 95, o que corresponderia a uma mensalidade média de R\$ 2.263,16 caso os alunos tivessem que arcar com a totalidade do custo do ensino nessas instituições.

2.4.1. *Os valores da Universidade Federal do Paraná (UFPR)*

Para assimilar e compreender de forma mais efetiva o custo de um aluno matriculado em um estabelecimento da rede pública de ensino superior, passamos a expor os números relativos à Universidade Federal do Paraná.

Ainda de acordo com o PLO, a receita destinada para a UFPR corresponderia ao valor de R\$ 1.276.873.031,00, sendo que a maior parte da receita é comprometida no grupo de despesas correspondente a encargos e pessoal (998.202.317,00) e despesas correntes (237.485.021,00), sobrando muito pouco para investimentos (41.185.693,00).

Chama atenção que parcela significativa diz respeito à previdência social de inativos e pensionistas da União (394.584.064,00), ou seja, aproximadamente 30% da receita total.

Atualmente a Universidade Federal do Paraná conta com 28.537 alunos matriculados. Considerando a hipótese de que cada aluno pagasse uma anuidade para suprir integralmente

⁹⁹ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resumo Técnico: Censo da Educação Superior 2013**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2013.pdf>. p.15 Acesso em: 23 de set. 2016.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p.22.

os custos da Universidade Federal do Paraná no valor previsto no PLO 2016, tal valor chegaria em R\$ 44.744,47. Em termos mensais, o valor constaria em R\$ 3.728,70.

2.5. Os quadros do ensino superior público e gratuito

Conforme exposto no capítulo anterior, o desenvolvimento do ensino superior público conta com um significativo orçamento advindo de receitas geradas a partir do tributo imposto. Como visto, o legislador não deixa claro no texto da Constituição Federal se esta receita deveria servir prioritariamente aos que possuem renda insuficiente para arcar com os custos do ensino. Por outro lado, abre hipóteses de desenvolvimento de políticas sociais afirmativas para a inclusão desta parcela.

Mais de vinte e cinco anos após a vigência da Constituição Federal e da proposta adotada para ingresso, custeio e desenvolvimento do ensino superior, cumpre analisar como se compõem os quadros de realidade do perfil do aluno dentro da universidade pública e gratuita. O último estudo que apresenta esse relatório foi a Síntese de Indicadores Sociais de 2014¹⁰¹, uma análise das condições de vida da população brasileira, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Para análise de eficiência de gasto público, importa saber qual a proporção de alunos da rede pública do ensino superior em proporção com a classe social a que pertence. O IBGE, portanto, relaciona apresenta as estatísticas de *“Estudantes da rede pública e da rede particular no ensino fundamental, médio e superior, total e respectiva distribuição percentual, segundo os quintos de rendimento mensal familiar per capita.”*¹⁰²

O estudo apresentou a seguinte tabela:

¹⁰¹ “Os indicadores selecionados levam em conta os eixos de condições de vida, desigualdade e exclusão social, assim como as dimensões espaço e tempo no tratamento de cada um dos temas – Aspectos demográficos, Famílias, Educação, Trabalho, Distribuição de renda e Domicílios – e estão ilustrados em tabelas e gráficos, para Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, e, em casos selecionados, também para Regiões Metropolitanas. São elaborados, principalmente, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2013, realizada pelo IBGE, e combinados com diversas outras fontes de dados, incluindo pesquisas e registros administrativos” Texto explicativo da pesquisa IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2014>>. Acesso em: 23 set. 2016.

¹⁰² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais: Tabela 3.9.** Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>, p. 118. Acesso em: 23 set. 2016.

Quintos de rendimento mensal familiar <i>per capita</i>	Estudantes					
	Ensino fundamental		Ensino médio		Ensino superior	
	Rede pública	Rede particular	Rede pública	Rede particular	Rede pública	Rede particular
Números absolutos (1 000 pessoas) (1)						
Total	25 210	3 979	7 335	1 072	1 522	4 837
Distribuição percentual (%)						
1º quinto	39,5	8,4	24,5	3,7	7,2	3,7
2º quinto	27,9	14,2	26,5	8,2	11,5	8,3
3º quinto	16,9	16,2	21,8	11,8	17,3	15,9
4º quinto	11,3	22,1	19,0	24,1	25,2	29,1
5º quinto	4,3	39,2	8,2	52,2	38,8	43,0

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013.

(1) Excluídas as pessoas em famílias sem rendimentos, sem declaração de rendimentos, pensionistas, empregados domésticos e parentes do empregado doméstico.

Os números demonstram claramente que a maior parcela de estudantes da rede pública de ensino superior pertence ao 5º quinto em matéria de rendimento *mensal per capita*, isto é, aos 20% mais ricos da população brasileira, totalizando 38,8% dos alunos. Por outro lado, o acesso dos 20% mais pobres ao ensino superior público é de apenas 7,2%. Percebe-se, ainda, que a relação entre as grandezas é direta: quanto mais renda mensal familiar, maior é a facilidade de acesso à rede pública de ensino superior. A lógica se torna inversa no ensino público fundamental e médio: quanto menor a renda mensal familiar, maior o número de matriculados na rede pública de ensino.

Por um lado, é verdade que, em matéria de inclusão social, o acesso dos mais pobres à universidade pública cresceu no período de 2004-2013, como confirma o próprio IBGE. Os mesmos indicadores em 2004 apontavam que os 20% mais ricos representavam 55% dos universitários da rede pública, enquanto apenas 1,4% dos estudantes do ensino superior pertencentes aos 20% com os menores rendimentos. Uma explicação para esse crescimento pode ser justificada nas políticas de ação afirmativa que chegaram à faixa de 40-50% de cotas sociais e raciais nas universidades públicas.

O próprio governo faz propaganda afirmando que o acesso da parcela mais pobre ao ensino superior cresceu 400% num período de dez anos.¹⁰³ Porém, qualquer crescimento se torna exponencial quando partimos de uma base tão baixa como os valores apresentados em 2004 (o 1º quinto representando apenas 1,4% dos estudantes). A realidade apresentada em

¹⁰³ GOVERNO FEDERAL. **Acesso de estudantes pobres à universidade pública cresce 400% entre 2004 e 2013, diz IBGE**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/12/acesso-de-estudantes-pobres-a-universidade-publica-cresce-400-entre-2004-e-2013-diz-ibge>>. Acesso em: 01 out. 2016.

2014 ainda demonstra baxíssima participação dos três primeiros quintos que, quando somados, não chegam a 40% de participação na rede pública de ensino superior. Se por um lado o crescimento propagandeado é verdadeiro, por outro lado, a realidade ainda se encontra longe daquilo que um dia fora planejado.

Os valores expostos, portanto, levantam dúvidas acerca da eficiência do Poder Público ofertar ensino público, gratuito e de qualidade de forma inclusiva e método de custeio proporcional aos rendimentos familiares. Vejamos a seguir alguns reflexos econômicos e as respectivas consequências em dispositivos jurídicos que restam precários com a formação desta realidade.

2.5.1. *Reflexos econômicos*

Em primeiro lugar, partimos da premissa de que a educação, seja pública ou particular, em qualquer nível, incluindo o ensino superior, é um bem econômico¹⁰⁴. Na perspectiva da Escola Austríaca de Economia, um bem econômico se configura quando a demanda por um bem, em qualquer hipótese, é maior do que a sua oferta e, portanto, se torna objeto da economia humana¹⁰⁵. Em complemento, os bens econômicos são passíveis de serem objetos de troca, ou seja, quando um indivíduo dispõe de um bem econômico que possui para obter outro¹⁰⁶.

Numa economia de mercado, na qual o bem “educação” formal ganhou papel de destaque e foi alçada constitucionalmente ao status de direito social, percebe-se facilmente que a demanda pela prestação de serviço em educação, seja na rede pública ou particular, é maior do que a sua oferta¹⁰⁷. Em especial, as provas seletivas para ingresso no ensino

¹⁰⁴ Em Carl Menger: “Os progressos dos homens no conhecimento do nexo causal das coisas com seu bem-estar humano, fazendo com que surjam novos usos dos bens em questão. [...] trata-se, no caso, de fenômenos que costumam acompanhar a transição dos homens de uma fase cultural inferior para um estágio superior; com isso, conclui-se que, com o advento do progresso cultural, os bens não econômicos têm a tendência de se transformar em bens econômicos, e isso, sobretudo, pelo fato de que um dos fatores que no caso influem - a demanda humana - sofre aumento, em decorrência do progresso cultural. Se a isso se acrescer ainda a diminuição das quantidades disponíveis dos bens em questão, nada mais natural do que ocorrer o seguinte: bens cuja quantidade disponível, em estágio cultural anterior, superava em muito a demanda humana e, portanto, eram bens não econômicos, com o correr do tempo transformaram-se em bens econômicos”. (MENER, Carl. **Princípios de Economia Política**. São Paulo: Abril, 1983. p. 274).

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 230.

¹⁰⁶ Ainda, de acordo com Fábio Nusdeo: “Se a humanidade vive sob o jugo da lei da escassez e se a noção básica de economia está indissociavelmente presa a essa realidade, chama-se de bem econômico todo aquele dotado de utilidade e cujo suprimento seja escasso. Em duas palavras, o bem econômico é aquele útil e escasso” (NUSDEO, Fábio. *op.cit.* p. 33).

¹⁰⁷ “The first factor that can be cited to explain privatization in education is simple: many parents want it. In many countries, education is viewed as an important way to gain social and economic advancement. Therefore, the demand for education is high, and if governments cannot afford to provide and fund all the education that parents expect for their children, then those parents will seek private suppliers. This type of demand is ‘excess demand’, over and above what is provided by the government” (BELFIELD, Clive R; LEVIN, Henry M.

superior, muitos dos estabelecimentos com alto nível de concorrência, demonstram que o acesso ao nível superior de ensino ainda é muito restrito. De tal forma, como visto nos debates que desenharam os dispositivos da Constituição de 1988, optou-se por confirmar a possibilidade da iniciativa privada explorar estabelecimentos de ensino, desde que dentro das normativas do Poder Público. Trata-se de uma fonte auxiliar ao Poder Público que encontrou dificuldades na universalização do ensino quando confrontado com o aspecto da finitude de receitas.

Contudo, a partir da leitura dos números, pode-se considerar que vultosos recursos financeiros são empenhados para manutenção e desenvolvimento da rede de ensino superior público. Mesmo sombreado pelo véu da gratuidade, o ensino público não deixa de ser um bem econômico: segue as leis fundamentais da economia a partir da efetiva alocação de recursos e, principalmente, exige como bem de troca uma parcela de bens econômicos de toda a sociedade que são recolhidos através da tributação.

Da estrutura organizacional do ensino superior público, que adota o critério de conhecimento em processos seletivos, somado com a disparidade entre a qualidade do ensino fundamental e de base nas escolas públicas e privadas, pode-se deduzir pelo menos dois problemas graves nessa conjuntura: (i) a maioria dos usuários do ensino superior estatal já pertence a uma classe privilegiada em condições econômicas; e (ii) quem arca com os altos custos de tal política pública são todos os contribuintes brasileiros, dos quais grande parcela não possui condições de fornecer ensino privado de base para seus filhos e, em consequência, não são beneficiários da gratuidade no ensino superior público¹⁰⁸.

Em outras palavras, o que acontece nessa lógica de prestação de serviço público, é que o trabalhador que recebe pouco mais de um salário mínimo, além de ser sufocado por alta carga tributária¹⁰⁹ e não ter condições de pagar um ensino de qualidade para seus filhos,

Education Privatization: causes, consequences and planning implications. Paris UNESCO: International Institute for Education Planning, 2002. p. 29).

¹⁰⁸ “Educação não é gasto ou consumo e sim investimento. O acesso ao capital para este investimento é altamente imperfeito, especialmente em se tratando de indivíduos ainda crianças, uma vez que como ainda não têm discernimento, não estão aptos a realizar a escolha em “investir” na educação de si mesmos e realizar empréstimos para pagamento na fase adulta. Além disso, pais não estão certos do nível de investimento apropriado para cada criança e há um elevado nível de risco moral, uma vez que o investimento não é diversificável e não há garantias de sucesso do mesmo. Assim, o mercado tem historicamente funcionado da seguinte maneira: as gerações futuras de uma família têm sido financiadas pelas gerações anteriores. Este modelo de financiamento histórico tem funcionado para as famílias com mais posses, contribuindo para a concentração da renda”. (CUNHA, Rui Nogueira. **Aplicação De Vouchers Para Incentivo A Educação No Brasil**. Defesa em maio de 2008. 58f. Dissertação em Mestrado em Finanças e Economia Empresarial - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, maio de 2008. p. 17).

¹⁰⁹ O Brasil ainda figura ano após ano em último lugar em ranking sobre impostos, realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT). Notícia disponível no link:

também arca com os custos do ensino gratuito daqueles que possuem condições econômicas para tal finalidade. Trata-se de uma distribuição de renda regressa: prejudicial para a família mais pobre e confortável para as famílias mais abastadas¹¹⁰.

Detectada a existência de tal reflexo econômico, do qual a leitura dos dados confirma que o acesso à rede pública de ensino superior é facilitado para famílias mais ricas e financiadas por toda a população brasileira, vejamos quais são os dispositivos constitucionais que acabam relativizados com a afirmação de tal decisão econômica.

2.5.2. *A afetação de dispositivos constitucionais.*

Se um dos objetivos primordiais da Constituição brasileira é a preocupação com a redução das desigualdades, previsto logo o artigo 3º, inciso III da Carta¹¹¹, uma das primeiras redações da Carta, a composição do quadro apresentado acima acaba relativizada.

Visto que a preocupação das disposições constitucionais e das intervenções do Estado na economia surgem com o pretexto de realização de justiça social e busca de igualdade não apenas formal, ou pelo menos, redução das desigualdades, seria considerável que as políticas e serviços públicos estivessem orientados nesse sentido. Como se pode verificar, a partir da leitura dos números, a prática se tornou distante da teoria.

A disparidade gerada entre o nível educacional do setor público e do setor privado no ensino fundamental e médio, bem como a inversão dos dados quando falamos em nível de ensino superior, demonstra um quadro crítico no modelo de educação brasileiro. Em linhas gerais, os números indicam que escolas públicas, de nível fundamental e médio, cujos estudantes são majoritariamente pertencentes aos quintos mais pobres da população brasileira, não conseguem oferecer um serviço de qualidade para o ingresso competitivo destes

<<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/pelo-5-ano-brasil-e-ultimo-em-ranking-sobre-retorno-dos-impostos.html>>. Acesso em: 30 out. 2016.

¹¹⁰ Milton Friedman notou a existência da inversão do efeito redistributivo nas universidades estadunidenses: “Dois estudos detalhados, um da Flórida, outro da Califórnia, ressaltam a dimensão com que os gastos do governo com o ensino superior transferem renda dos grupos menos abonados para os de renda elevada. O estudo da Flórida comparou os benefícios totais que as pessoas de cada uma das quatro classes de renda receberam em 1967-1968 das despesas do governo no ensino superior com os custos que incorriam na forma de impostos. Somente a classe de renda mais alta teve um ganho líquido: recebeu 60% a mais do que pagou. As duas classes mais baixas pagaram 40% a mais do que receberam; a classe média, cerca de 20% a mais. O estudo na Califórnia, de 1964, é igualmente impressionante, apesar de os resultados centrais serem apresentados de uma forma um pouco diferente em termos de famílias com e sem filhos no ensino público superior da Califórnia. As famílias com filhos no ensino público superior receberam um benefício líquido variando entre 1,5% e 6,6% de sua renda média, o maior benefício indo para aqueles com filhos na Universidade da Califórnia e que também tinham a maior renda média. As famílias sem filhos no ensino público superior tinham a mais baixa renda média e tiveram um gasto de 8,2% de sua renda” (FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre Para Escolher**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015. p. 266-267).

¹¹¹ Constituição Federal de 1988, art 3º, inciso III: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

estudantes no ensino superior público. O resultado é o afastamento desta parcela da população das universidades públicas e da participação do respectivo quinhão orçamentário destinado para manutenção e desenvolvimentos deste nível de educação superior.

A presente crítica não se propõe a realizar um quadro mais aprofundado dos grandes problemas existentes em todos os níveis da educação brasileira. Trata-se de uma simples análise do quadro fático: uma quantidade considerável do gasto público em educação de nível superior é comprometida com uma parcela da população que, com mais ou menos esforços, seria capaz de financiar este nível de ensino com esforços próprios. Essa constatação leva a conclusão que o nobre objetivo constitucional de redução das desigualdades não se concretiza, em matéria de inclusão no ensino superior, com a plena gratuidade nestes estabelecimentos de ensino.

Mais do que a desigualdade social, a Constituição também se preocupou em falar de redução das desigualdades regionais. Esse dispositivo se repete no Capítulo dedicado à regular a ordem econômica e financeira constitucional¹¹². Além disso, considera a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios da atividade econômica.

Conforme disposto no primeiro capítulo do presente trabalho, a noção de serviço público se relaciona em diversas facetas com a atividade econômica. E, conforme posto nos critérios da Escola Austríaca de Economia, a educação é um “bem econômico” prestado através de atividade econômica, seja constituída em rede particular ou pública. A sua característica de ser alçada como direito social fundamental não retira esse caráter econômico de sua natureza. Mais ainda: entender como a lógica econômica se relaciona com a prestação de um serviço dedicado à satisfação de um direito fundamental pode nos orientar à elaboração de metas e critérios que tornem a alocação de recursos mais eficiente, gerando ampla satisfação na efetivação destes direitos sociais.

Se foi preferência do Poder Público em intervir no domínio econômico a partir da manutenção de estabelecimentos oficiais de ensinos que, por redação constitucional, se mantém em plena gratuidade, pode-se afirmar, na lógica aqui detalhada, que tal princípio da ordem econômica constitucional também se revela prejudicado com decisões econômicas que não refletiram os objetivos ali pretendidos.

2.6. Conclusão Preliminar

¹¹² Constituição Federal de 1988, art. 170: “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VII - redução das desigualdades regionais e sociais.”

A opção pela gratuidade possui um fundamento histórico somado ao objetivo de democratização do ensino em todos os níveis. Adotou-se a perspectiva de que a gratuidade, com advento de posteriores políticas afirmativas, poderia ser suficiente para gerar um quadro de inclusão social, inclusive no nível superior. Porém, anos após o texto constitucional, ainda temos uma realidade distante daquela imaginada pelo constituinte. Somado aos critérios do gasto público empenhado para a manutenção e desenvolvimento do ensino superior, podemos concluir que o modelo da gratuidade não gerou o resultado esperado, demonstrando alguns problemas de ordem econômica e jurídica.

A estratégia da gratuidade como estratégia designada na Constituição, portanto, não corresponde à eficiência que detalhamos anteriormente.

CAPÍTULO 3. O FIM DA GRATUIDADE E UMA ALTERNATIVA DE POLÍTICA PÚBLICA

Constatado que a opção pela gratuidade não gerou os resultados esperados em termos de eficiência do gasto público, passamos a analisar possíveis alternativas que fogem ao modelo da gratuidade, mas que podem resultar em acréscimos de eficiência ao gasto público e aos objetivos determinados em nossa Constituição. O presente capítulo faz a análise do debate acerca de propostas legislativas que visam a cobrança de taxas na rede pública de ensino superior. Por fim, desenvolve uma possível opção em políticas públicas – um programa de *vouchers* - que poderia suprir alguns problemas detectados no atual quadro do ensino superior brasileiro.

3.1. A Universidade Pública Não-Gratuita

3.1.1. *O debate acerca da cobrança de pagamento nas universidades públicas*

A necessidade de recolocar a economia brasileira nos trilhos a partir de ajustes fiscais e controle do gasto público trouxe ao debate uma série de reformas administrativas e orçamentárias que procuram enxugar as despesas no setor público e garantir maior eficácia na prestação de serviços. A problemática da gratuidade no ensino superior público foi um dos temas que ganhou destaque no debate nacional, insurgindo diversas matérias e opiniões de especialistas que apelam para a necessidade de cobrança de mensalidade nessas instituições de ensino.

Entretanto, tal debate não é novidade no Poder Legislativo. O primeiro projeto que se destacou nesse sentido foi a Proposta de Emenda à Constituição 123/1995¹¹³, de autoria do deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR). De acordo com Hauly, também antigo secretário da Fazenda do Paraná, pelo projeto, alunos de baixa renda fariam o uso gratuito da universidade pública, enquanto os demais seriam cobrados de forma proporcional a renda familiar. Ainda, o dinheiro arrecadado com as mensalidades seria usado para criação de cursinhos pré-vestibulares para alunos carentes ou para manter alunos de baixa renda na universidade.

O debate acerca da possibilidade de cobrança de valores nas universidades públicas girou em torno da constitucionalidade de tal medida.

¹¹³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 123/1995. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14418>>. Acesso em: 22 out. 2016.

Outro projeto que se destacou no Poder Legislativo foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 395/2014¹¹⁴, de autoria do deputado federal Alex Canziani (PTB-PR). O objeto é a alteração da redação do inciso IV do art. 206 da Constituição Federal, referente à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais.

A atual redação do dispositivo constitucional prevê de forma ampla a “gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. A nova redação garantiria a gratuidade no nível superior apenas para graduação, mestrado e doutorado, excetuando-se as atividades de extensão caracterizadas como cursos de treinamento e aperfeiçoamento, assim como os cursos de especialização. De acordo com a justificativa apresentada, tais cursos de especialização são majoritariamente destinados para especialização profissional de empregados em grandes empresas, servindo aos interesses das empresas e organizações que o solicitam. Nesse sentido, seria justo que tais interessados arcassem com os seus custos, aliviando a receita orçamentária destinada ao financiamento de tais atividades.

A PEC foi aprovada em primeiro turno na Câmara em outubro de 2015 e agora aguarda análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Mais além foi o projeto de lei do Senado nº 782¹¹⁵, de 2015, apresentado pelo Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ). O objeto é claramente exposto na ementa: “Dispõe sobre o pagamento, pelo estudante universitário, de anuidade em instituições públicas de ensino superior.” O projeto estabelece que o estudante de instituição pública de ensino superior cuja renda familiar seja superior a trinta salários mínimos deverá pagar anuidade, correspondente à média do custo per capita dos alunos matriculados no mesmo curso.

A justificativa do projeto trata da preocupação com um gasto público destinado ao usuário que poderia pagar com os custos deste serviço, enquanto ainda existe outra parcela da população incapaz de arcar com os custos e que continua sem acesso ao ensino superior. Nas palavras do Senador Crivella em justificativa do Projeto de Lei:

“O que se vê é que a maior parte das vagas nas instituições públicas é ocupada por estudantes que poderiam pagar, com maior ou menor sacrifício, mas que, mesmo assim, poderiam pagar, repito, os seus cursos nas universidades privadas, impedindo, indiretamente, que tais vagas sejam oferecidas a estudantes reconhecidamente carentes dos recursos necessários, muitas vezes até, para pagar as próprias taxas dos exames vestibulares!”

¹¹⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 395/2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611966>>. Acesso em: 22 out. 2016.

¹¹⁵ SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 782 de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124449>>. Acesso em: 22 out. 2015.

Ideia semelhante é defendida por Francisco Marmolejo, coordenador de ensino superior do Banco Mundial e professor da Universidade do Arizona, EUA. A posição clara adotada pelo Banco Mundial é de expandir o acesso ao ensino superior de maneiras inclusivas. Claramente isso não se faz com altos gastos públicos que atende uma parcela mínima da população, afirma ele. Além disso, também reforça a necessidade de expansão do ensino superior privado e uma divisão racional dos custos destinados a políticas públicas com educação¹¹⁶.

Em derradeiro, o jornal O Globo, em editorial do dia 24 de julho de 2016, associou a necessidade de cobrança de mensalidades no ensino superior público com a grave crise econômica vivida pelo país¹¹⁷. A redação reafirmou o argumento de que a universidade pública brasileira gera mais concentração de renda, visto que favorece apenas aos ricos que, por possuírem melhor formação escolar, são detentores dos primeiros lugares nos processos seletivos do vestibular. Por fim, o editorial afirma que a cobrança de mensalidades nas universidades públicas, além de corrigir a distorção social, também auxiliaria nos orçamentos deficitários das universidades e para o reequilíbrio das contas públicas.

3.1.2. Possibilidade Jurídica: instrumento de modificação constitucional

Demonstrou-se no capítulo anterior que o texto Constitucional é claro e não deixa margem para dúvidas interpretativas quando firmou em seu artigo 206, inciso IV, que o ensino será ministrado mediante o princípio da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais. Além disso, o próprio STF já entendeu pela inconstitucionalidade da cobrança de taxas de matrículas, com edição da Súmula Vinculante nº 12 que veda expressamente esta possibilidade.

Nesse sentido, o primeiro enfrentamento colocado pela proposta de cobrar os custos relativos ao ensino superior na rede pública é de nível constitucional. Deve-se buscar o instrumento legislativo necessário para que se promova a alteração de um dispositivo constitucional e, somente a partir de sua aprovação, seria possível colocar em prática a cobrança de pagamento em instituições públicas de ensino superior.

¹¹⁶ REVISTA ENSINO SUPERIOR UNICAMP. **Para coordenador do Banco Mundial, universidade pública deve cobrar mensalidade**. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/notas/para-coordenador-do-banco-mundial-universidade-publica-deve-cobrar-mensalidade>>. Publicado em: 04 out. 2013. Acesso em: 22 out. 2016.

¹¹⁷ O GLOBO. Editorial. **Crise força o fim do injusto ensino superior gratuito**. Disponível em: <<http://noblat.oglobo.globo.com/editoriais/noticia/2016/07/crise-forca-o-fim-do-injusto-ensino-superior-gratuito.html>>. Publicado em 24/07/2016. Acesso em: 22 out. 2016.

Em primeiro lugar, deve-se colocar um duplo entendimento possível quanto à matéria: (i) a gratuidade no ensino superior público não configura uma cláusula pétrea, não integrando um direito ou garantia individual da qual não é possível se alterar por meio de Emenda Constitucional; ou (ii) a Constituição nos fala em princípios que regem o ensino, abarcando a gratuidade e o direito à educação como um direito de todos e dever do Estado, configurando, portanto, uma cláusula pétrea¹¹⁸ em nosso texto constitucional.

Adotando o primeiro entendimento, a possibilidade de cobrança de pagamento nas instituições de ensino público poderia ser efetivada mediante uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC)¹¹⁹. Porém, em 2011 a própria CCJ rejeitou uma série de PECs que previam a extinção da gratuidade no ensino superior público pelo argumento de configurar cláusula pétrea.¹²⁰

Nesse ponto, fundamental recordarmos do tratamento atribuído pelo Ministro Luís Roberto Barroso quanto às cláusulas pétras na Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.448. Merece destaque o seguinte trecho do seu voto:

“Portanto, as cláusulas pétreas devem ser interpretadas como proibição de supressão do núcleo de sentido dos princípios que consagram, não como a eternização de determinadas possibilidades contidas em sua área não-nuclear. Entendimento diverso representaria sufocar os espaço de conformação reservado à deliberação democrática e engessar o texto constitucional, impedindo sua adaptação a novas demandas sociais legítimas, o que obrigaria à convocação repetida e desestabilizadora do poder constituinte originário. Uma interpretação ampliativa das limitações materiais ao poder de reforma poderia, assim, esvaziar o princípio democrático, sobretudo em países como o Brasil, onde as cláusulas pétreas abrangem considerável parcela dos dispositivos constitucionais.”¹²¹

¹¹⁸ No Brasil adota-se o seguinte entendimento quanto às cláusulas pétreas: “As cláusulas pétreas, portanto, além de assegurarem a imutabilidade de certos valores, além de preservarem a identidade do projeto do constituinte originário, participam, elas próprias, como tais, também da essência inalterável desse projeto. Eliminar a cláusula pétrea já é enfraquecer os princípios básicos do projeto do constituinte originário garantidos por ela”. (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. p. 252).

¹¹⁹ A reforma de dispositivos constitucionais envolve um trâmite quórum qualificado: “É preciso que a proposta de emenda reúna o voto favorável de 3/5 dos membros de cada Casa do Congresso Nacional e em dois turnos de votação em cada uma. Ambas as Casas devem anuir ao texto da emenda, para que ela prospere; não basta, por isso, para que a proposta de emenda seja aprovada, que a Casa em que se iniciou o processo rejeite as alterações à sua proposta produzidas na outra Casa” (*Ibidem*, p. 249).

¹²⁰ “O relator das PECs, deputado Assis Carvalho (PT-PI), acatou sugestão dos deputados Alessandro Molon (PT-RJ), Luiz Couto (PT-PB) e Vicente Cândido (PT-SP), que haviam elaborado um parecer pela rejeição das propostas. Eles ressaltam que é cláusula pétrea a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais no Brasil, sendo a educação definida na Constituição como um direito de todos os brasileiros.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CCJ rejeita extinção de gratuidade no ensino superior público**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/201756-CCJ-REJEITA-EXTINCAO-DE-GRATUIDADE-NO-ENSINO-SUPERIOR-PUBLICO.html>>. Publicado em: 28 ago. 2015. Acesso: 29 out. 2016.

¹²¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Medida cautelar em mandado de segurança 34.448 - DF. Impetrante: Jandira Feghali; Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Roberto Barroso. Distrito Federal, 13 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34448.pdf>>. Acesso: 17 nov. 2016.

Mesmo contrariando a possibilidade de se alterar esse dispositivo sob o fundamento de cláusula pétrea, outro mecanismo discutido seria o da revisão constitucional, porém ainda contestado na teoria constitucional brasileira¹²².

3.1.3. *Forma do custeio: imposto x taxas*

Conforme exposto, a Constituição brasileira optou por manter a gratuidade nos estabelecimentos oficiais de ensino em todos os níveis. Com isso, determinou-se que o efetivo custeio dos serviços e políticas públicas voltadas à manutenção do ensino superior público fosse realizado mediante a categoria tributária do imposto, assegurando a gratuidade para o seu beneficiário.

O imposto, por definição legal do Art. 16 do CTN¹²³, é um tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica. Nas palavras de Paulo de Barros Carvalho, “podemos definir imposto como o tributo que tem por hipótese de incidência um fato alheio a qualquer atuação do Poder Público¹²⁴”.

Incide sob tal categoria o princípio da não vinculação, previsto expressamente no inciso IV do art. 167 da CF¹²⁵. Isto quer dizer que a receita dos impostos visa custear as despesas públicas gerais ou universais, aos exemplos da educação, segurança pública, limpeza pública, etc. Não poderia, por exemplo, majorar um imposto e vincular tal aumento a uma dada finalidade, sob pena de expressa inconstitucionalidade¹²⁶.

Ocorre que tal princípio não é absoluto, dado as ressalvas que foram elencadas no próprio inciso IV do art. 167. Dentre tais ressalvas, destacamos a possibilidade de “destinar recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária”. O próprio art. 212 da

¹²² “Se o poder de revisão se liberta totalmente da Constituição teremos uma Constituição nova, o poder de revisão ter-se-á arrogado, então, a condição de poder constituinte originário. Na faculdade de reformar a Constituição não se inclui a de daí uma nova Constituição ao Estado. Em nenhum caso, já registrava Carl Schmitt, a reforma pode afetar a continuidade e a identidade da Constituição. Raciocina-se, ainda, contra a tese da dupla revisão, que só faz sentido declarar imutáveis certas normas se a própria declaração de imutabilidade também o for. Do contrário, frustrar-se-ia a intenção do constituinte originário”. (MENDES, Gilmar Ferreira. *et al. op cit.* p. 252).

¹²³ Código Tributário Nacional, art. 16: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

¹²⁴ CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 36

¹²⁵ Art. 167. São vedados (...) Inciso IV: a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

¹²⁶ SABAAG, Eduardo. *op. cit.* p. 395-400.

Constituição Federal é um dos dispositivos que reforça o orçamento vinculado para o desenvolvimento do ensino, destinando o percentual de 18% da receita resultante de impostos no âmbito Federal.

Em contrapartida, existe uma categoria tributária imediatamente vinculada à ação estatal, atrelando-se à atividade pública, e não à ação do particular. Trata-se das taxas, com previsão no art. 77 do Código Tributário Nacional¹²⁷. Pela definição de Luciano Amaro:

"O fato gerador da taxa não é um fato do contribuinte, mas um fato do Estado. O Estado exerce determinada atividade e, por isso, cobra a taxa da pessoa a quem aproveita aquela atividade"¹²⁸

De forma diversa dos impostos, as taxas são tributos vinculados. Nesse sentido, o seu fato gerador pode corresponder (i) ao regular poder de polícia exercido pela Administração Pública; ou (ii) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição¹²⁹. Nessa linha, por sistemática do Código Tributário Nacional, podemos classificar as taxas, respectivamente ao seu fato gerador, como taxa de polícia (art.78, CTN) ou taxa de serviço (Art. 79, CTN).

Tratando-se do serviço de ensino superior público, resta-nos considerar a possibilidade de implementação da taxa de serviço (ou de utilização). Como requisitos cumulativos que se fazem necessários para a exigência deste tipo de taxa, requer-se que o serviço público seja específico e divisível.

Específico significa a possibilidade de identificar o sujeito passivo ou discriminar o usuário. Trata-se do serviço direcionado a um determinado número de pessoas. Divisível seria aquele passível de individualização ou suscetível de utilização individual pelo contribuinte. Ou seja, que traz um benefício individualizado para o destinatário da ação estatal¹³⁰.

A partir das definições doutrinárias e da necessária distinção feita entre impostos e taxas, o nosso legislador poderia ter optado em realizar um planejamento orçamentário para que o serviço de ensino superior público fosse custeado mediante taxas. Não há dúvidas de que se trata de um serviço público específico, pois conseguimos discriminar quais são os estudantes matriculados em universidades públicas; e também divisível, pois os benefícios da educação podem ser individualizados para os seus beneficiários. Logo, haveria possibilidade

¹²⁷ Código Tributário Nacional, art. 77: "As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição."

¹²⁸ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 31.

¹²⁹ SABAAG, Eduardo. *op. cit.* p. 415.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 420-421.

fática para que o indivíduo precisasse dispor do pagamento de uma taxa para se tornar um efetivo usuário deste serviço público.

3.2. Cobrança de taxas pelo critério da renda

Grande parte das iniciativas que tendem ao fim da gratuidade nas instituições de ensino superior público adota como argumentação a real existência de um efeito redistributivo nesta sistemática que afeta justamente a população mais carente. Nesse sentido, a maior aceitação para uma primeira mudança nesse aspecto é a possibilidade de cobrar taxas de acordo com o critério da renda. Isto é, aquele em boas condições financeiras deveria arcar com os custos do ensino em maior proporção do que aquele que não possui capacidade para tanto.

Em hipótese de efetivação desta proposta, o primeiro benefício econômico observado seria a mitigação do perverso efeito redistributivo. Quem possui capacidade de arcar com a maior parte ou totalidade do custo do ensino superior poderia financiar por esforço próprio a atividade econômica da qual ele será o beneficiário. O gasto público, por outro lado, seria destinado para a inclusão de estudantes que desejam ingressar no ensino de nível superior e não possuem as devidas condições financeiras.

Considerando tal possibilidade, na qual o mais rico fosse obrigado a custear os valores do ensino superior mesmo na rede pública, o efeito esperado é de que essa parcela da população procure instituições de ensino com nível de qualidade e preços semelhantes também na rede privada. Em outras palavras, a demanda¹³¹ pela rede pública de ensino superior pela parcela mais rica da população tenderia a uma queda¹³².

Considerando uma hipótese em que a receita dos valores referentes ao ensino público superior não será reduzida, isto é, efetivando a manutenção deste orçamento, o efeito é a redução do gasto público com uma parcela da população que poderia arcar com parte dos custos ou sua totalidade.

¹³¹ Pode-se definir a demanda como: “Demanda (ou procura) é a quantidade de determinado bem ou serviço que os consumidores desejam adquirir, num dado período, dada sua renda, seus gastos e o preço de mercado. Assim, representa um desejo, um plano. Representa o máximo a que o consumidor pode aspirar, dada sua renda e os preços no mercado.” (VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. 31).

¹³² São fatores que podem alterar a demanda por um bem ou serviço: riqueza (e sua distribuição), renda (e sua distribuição), preço dos outros bens, fatores climáticos e sazonais, hábitos, gostos, preferência dos consumidores, expectativas sobre o futuro, facilidades de crédito (*Ibidem*, p. 37). Quer-se dizer que, se a população mais rica é obrigada a custear o ensino superior, indistintamente de ser rede pública ou privada, poderá haver uma alteração que minimize a demanda pela rede pública que outrora oferecia o benefício da gratuidade.

Inversamente, caso seja decisão política manter o gasto público somado às taxas cobradas, o resultado seria a imediata reversão do gasto público voltado para a parcela que demonstre a hipossuficiência econômica para custear os valores de ensino nas instituições públicas. Ou seja, mantendo-se os valores já comprometidos na despesa pública e adotando o critério da taxaço de acordo com a renda, haverá um aumento na oferta¹³³ de vagas para compor a rede pública de ensino.

Em resumo, a cobrança de taxas de acordo com o critério de renda poderia gerar os seguintes benefícios econômicos: (i) mitiga o efeito redistributivo inverso; (ii) aumenta a oferta de vagas nas instituições públicas com possibilidade de contemplar mais alunos carentes; e (iii) obriga as instituições públicas a prover manutenção na qualidade do ensino, uma vez que entra em parcial concorrência com demais instituições privadas quanto ao percentual dos alunos mais ricos que conseguem manter possibilidade de escolha em relação aos estabelecimentos de ensino de sua preferência.

3.2.1. *Críticas*

Apesar de detectarmos alguns benefícios econômicos trazidos pelo modelo que prevê o pagamento de taxas, algumas críticas não passam despercebidas em determinados quesitos que não são efetivados de forma satisfatória. O ensino superior público, mesmo sendo gratuito para a população de baixa renda, ainda demonstraria alguns problemas reflexos.

O primeiro deles é um modelo de concorrência ainda prejudicada. Se a gratuidade deixa de ser uma garantia independente ao critério de renda, por outro lado os mais pobres ainda dependeriam, majoritariamente, da existência da universidade pública gratuita para possível acesso aos estabelecimentos de ensino superior. Isto é, como se notou acima, a oferta pelas vagas para essa faixa de renda tenderia a aumentar, porém, os estabelecimentos públicos ainda seriam a alternativa preferível de quem não possui condições econômicas de sustentar a totalidade dos custos do ensino.

De tal forma, dois problemas persistem: (i) o benefício econômico da gratuidade continua sendo exclusividade da rede pública de ensino superior; e (ii) a restrição de liberdade

¹³³ A definição de oferta em economia: “Oferta é a quantidade de determinado bem ou serviço que os produtores e vendedores desejam vender em determinado período”. (*Ibidem*, p. 49). Aplicado ao gasto público, quer-se dizer que o montante orçamentário destinado ao financiamento estará mais disponível para a parcela mais pobre da população, aumentando a oferta para este grupo específico.

de escolha da parcela da população de baixa renda que continuaria competindo, em grande parte, pelas vagas dessas instituições de ensino¹³⁴.

Por fim, ainda podemos atentar que tal medida não visa necessariamente a inclusão de uma parcela da população que não tenha condições de financiar os custos do ensino. Se a universidade é uma pessoa de direito público, participante da Administração Indireta, que goza de autonomia financeira, seria interessante para esse estabelecimento que as receitas continuassem constantes. Isto é, uma preferência em atrair de alguma forma alunos da parcela mais rica da população para que o dinheiro entre imediatamente nos cofres mediante o pagamento das taxas. Se por um lado é positivo ao contribuir para caixa superavitário do órgão, haveria a perda dos propósitos atribuídos ao órgão público.

3.3. Milton Friedman e a privatização do ensino superior

Diante das críticas que surgem ou permanecem em caso de possibilidade de cobrança de taxas na rede de ensino superior pública, busca-se outra proposta econômica mais ousada que pode gerar ganhos em termo de eficiência de gasto público e resultados sociais. Milton Friedman, vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 1976, além de ser um dos pensadores mais importantes formados na Escola de Chicago, também foi um crítico da rede pública de ensino, afirmando, em linhas gerais, que o dinheiro dos pagadores de impostos não estaria sendo satisfatoriamente alocado com a lógica das universidades gratuitas.

Em sua famosa obra *Free to Choose*, em coautoria com Rose Friedman, os economistas percebem determinada realidade nos quadros da rede pública de ensino superior norte-americanas que cobram baixas taxas escolares para a manutenção do aluno: se por um lado, existem muitos alunos interessados em obter formação universitária, as baixas taxas também atraem tipos de alunos que não levam como prioridade a formação universitária como razão principal, mas apenas um estágio de transição entre o colegial e o mercado de trabalho, uma nova rede para se fazer amigos, alimentação subsidiada, entre outros. Tal situação, de acordo com Friedman, explicaria o alto índice desistência em renomados estabelecimentos de ensino, como exemplo da Universidade da Califórnia, onde apenas 50% dos alunos matriculados concluem o curso.¹³⁵

¹³⁴ A rede pública operando mediante gratuidade ainda seria a fonte principal de demanda da população de renda mais baixa, configurando uma espécie de monopólio. Uma estrutura monopolista apresenta três características principais: uma única empresa produtora do bem ou serviço; não há produtos substitutos próximos e existem barreiras à entrada de concorrentes (*Ibidem*, p. 155). Situação parecida ainda permanece em relação à população de baixa renda: a única estrutura que opera mediante gratuidade é a rede pública e há pouca ou nenhuma perspectiva de fonte substituta para essa população.

¹³⁵ FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *op cit.* p. 258.

Situação inversa ocorreria nas instituições privadas que cobram consideráveis taxas escolares que cobrem grande parte ou o todo do custo de ensino. O dinheiro não vem do governo, mas sim dos próprios alunos, dos pais, de empréstimos ou auxílios de bolsa de estudos. Seguindo a lógica de bem econômico, nas palavras de Milton Friedman: “a faculdade está vendendo ensino e os estudantes o estão comprando”¹³⁶. Na mais pura vertente da lógica de mercado, ambos os lados teriam incentivo para servir um ao outro¹³⁷. Em contrapartida ao analisado em relação às instituições públicas, o percentual de alunos matriculados em instituições privadas que completam o curso de graduação é muito mais elevado, chegando em 95% na Dartmouth College, por exemplo.

Por fim, Milton Friedman também procura rebater os argumentos que são levantados por aqueles que comumente defendem o financiamento governamental para o ensino superior público, em especial pela retórica dos benefícios sociais e da igualdade de oportunidades em educação. Assim como exposto no tópico que explana os reflexos econômicos da gratuidade, não se percebe grandes diferenças entre o percentual de alunos matriculados na rede pública ou rede particular quando divididos entre os quintos de renda. Isto é, em critério de inclusão social, no Brasil, existe pouca diferença se a rede é pública ou privada. A regra geral é de que o quinto mais pobre tem mais dificuldade de acesso ao ensino, seja em rede pública ou privada. A mesma lógica de redistribuição de renda inversa também foi notada nas universidades norte-americanas.

Nesse sentido, conclui Milton Friedman:

“Não conhecemos um programa de governo que nos pareça tão injusto em seus efeitos, um exemplo tão claro da Lei de Director, quanto o financiamento do ensino superior. Nessa área, nós que estamos nas classes média e alta trapaceamos os pobres ao nos subsidiarem em grande escala – apesar disso, não só não temos uma decente vergonha como ainda nos vangloriamos, em alto e bom som, de nosso espírito de abnegação e civismo.”¹³⁸

3.4. Um programa de *vouchers*: alternativa para o financiamento do governo ao ensino superior

Buscando conciliar o prejuízo ocasionado pelo financiamento governamental ao ensino superior com o dever constitucional do Poder Público em garantir a inclusão social ao

¹³⁶ *Ibidem*, p. 259.

¹³⁷ Como observou um aluno da Dartmouth College: “Ao ver cada aula custando 35 dólares e pensar nas outras coisas que poderia estar fazendo com aquele dinheiro, você vai fazer de tudo para ir àquela aula.” (*Ibidem*, p. 260).

¹³⁸ *Ibidem*, p. 267-268.

ensino em todos os níveis, coloca-se como proposta o chamado programa de *vouchers*, pensado por Milton Friedman para garantir, especialmente, o ensino fundamental e médio¹³⁹.

Em suma, o programa de vouchers funcionaria da seguinte forma:

“Todos os colégios do governo passarão a cobrar taxas que cubram o custo total dos serviços educacionais que oferecem para, deste modo, competirem em termos iguais com as escolas não-governamentais. Divide-se a quantia total dos impostos a ser gasta por ano com o ensino superior pelo número de estudantes que se deseja subsidiar por ano. Dão-se a este número de estudantes vouchers no valor do resultado da divisão. Será permitido o uso dos vouchers em qualquer instituição educacional da escolha do aluno, contando apenas que o ensino seja de um tipo que se deseja subsidiar. Se o número de estudantes solicitantes do vouchers for maior do que o número disponível, os voucher serão racionados pelos critérios que a comunidade considerar aceitáveis: concursos, capacidade atlética, renda familiar, ou por qualquer um dos vários padrões possíveis.”¹⁴⁰

Com uma nova forma de alocação do gasto público a partir dos programas de vouchers, é possível perceber um acréscimo de eficiência em diversos aspectos que satisfazem alguns aforismas econômicos:

Concorrência entre estabelecimentos de ensino, seja de rede pública ou privada: como percebe Milton Friedman no excerto acima, fazer com que todos os estabelecimentos de ensino cobrem taxas correspondentes aos custos totais dos serviços educacionais que oferecem faria com que as instituições governamentais entrassem em competição com as instituições privadas. Caso a rede pública não conseguisse manter um padrão adequado e competitivo para atrair alunos, não haveria motivos para a sua existência.

Nesse sentido, na semelhança dos autores que fundamentam a importância da concorrência para o processo dinâmico de mercado, gerar uma situação de competitividade entre os estabelecimentos de ensino gera maior benefício do consumidor e incentivo para prestação de serviço de qualidade com equilíbrio no mecanismo de preços¹⁴¹. Além de Milton Friedman, dentre outros importantes economistas, desta vez da Escola Austríaca, que

¹³⁹ “Por mais desejável que seja eliminar a subvenção do ensino superior por parte do contribuinte, isso não parece politicamente viável no momento. Assim, vamos completar a nossa discussão de uma alternativa ao financiamento do governo com uma reforma menos radical – um programa de voucher.” (*Ibidem*, p. 268).

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 271.

¹⁴¹ “One way of creating an education Market is to encourage schools – or agencies at other levels – to compete with each other. Where a school has a captive market or monopoly, it less likely that it will respond to student’s needs. In contrast, where families have a choice of schools, they will select the one that best meets their needs. Therefore, one privatization reform would involve creating systems wherein schools compete with each other to offer the highest quality education. Competition might be promoted by: (a) allowing new schools to enter the market; (b) decentralizing power from high-level ministries of education to school sites; or (c) breaking up large regional education directorates into smaller units”. (BELFIELD, Clive R; LEVIN, Henry M. *op. cit.* p. 27)

defenderam essa linha de raciocínio, notabilizam-se Friedrich von Hayek¹⁴² e Ludwig von Mises¹⁴³.

Individualização do bem econômico e liberdade de escolha do usuário de vouchers: conforme se definiu acima, seja pela rede pública ou pela rede particular, a educação pode ser definida como um bem econômico, em vista de sua demanda ser maior do que a oferta. Isso faz com que, por um lado, pessoas estejam dispostas a pagar certo valor para obter esse bem econômico e, por outro lado, pessoas estejam disponíveis a prestar o serviço educacional.

Contudo, deve-se considerar que o bem econômico não possui um valor fixo, determinado e objetivo para todos os indivíduos na sociedade¹⁴⁴. Muitas pessoas podem ser realmente interessadas em adquirir uma formação universitária, enquanto outras que frequentam estabelecimentos de ensino não levam a educação como razão principal de estar ali. O valor atribuído ao bem econômico, portanto, é de natureza subjetiva.

¹⁴² “A doutrina liberal é a favor do emprego mais efetivo das forças da concorrência como um meio de coordenar os esforços humanos, e não de deixar as coisas como estão. Baseia-se na convicção de que, onde exista a concorrência efetiva, ela sempre se revelará a melhor maneira de orientar os esforços individuais. Essa doutrina não nega, mas até enfatiza que, para a concorrência funcionar de forma benéfica, será necessária a criação de uma estrutura legal cuidadosamente elaborada, e que nem as normas legais existentes, nem as do passado, estão isentas de graves falhas. Tampouco deixa de reconhecer que, sendo impossível criar as condições necessárias para tornar efetiva a concorrência, seja preciso recorrer a outros métodos capazes de orientar a atividade econômica”. (HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. p.58)

¹⁴³ “A livre concorrência não significa que se possa prosperar pela simples imitação ou cópia exata do que já foi feito por alguém. A liberdade de imprensa não significa o direito de copiar o que outra pessoa escreveu, e assim alcançar o sucesso a que o verdadeiro autor fez jus por suas obras. Significa o direito de escrever outra coisa. A liberdade de concorrência no tocante às ferrovias, por exemplo, significa liberdade para inventar alguma coisa, para fazer alguma coisa que desafie as ferrovias já existentes e as coloque em situação muito precária de competitividade. Nos Estados Unidos, a concorrência que se estabeleceu através dos ônibus, automóveis, caminhões e aviões impôs às estradas de ferro grandes perdas e uma derrota quase absoluta no que diz respeito ao transporte de passageiros. O desenvolvimento do capitalismo consiste em que cada homem tem o direito de servir melhor e/ou mais barato o seu cliente. E, num tempo relativamente curto, esse método, esse princípio, transformou a face do mundo, possibilitando um crescimento sem precedentes da população mundial”. (MISES, Ludwig v. **Seis Lições**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009. p. 16).

¹⁴⁴ “A economia da utilidade marginal geralmente é denominada de ‘economia de valor subjetivo’, sendo que a revolução doutrinária também recebe a mesma denominação. A teoria clássica do custo de produção era objetiva no sentido em que se supunha que as mensurações externas dos custos comparativos fossem capazes de gerar prognósticos sobre o valor normal de troca de mercadorias. A sua substituição por uma teoria que explicasse os valores relativos de troca através das utilidades marginais relativas necessariamente implica uma perda de conteúdo objetivo empírico. Contudo, considerava-se também que as utilidades marginais dependessem das quantidades e, para todo o grupo de compradores, do abastecimento do mercado. Portanto, mesmo mesmo com um conhecimento completo das condições de demanda, não se podiam prever os valores normais de troca até e a menos que fossem feitas previsões sobre o abastecimento relativo. O aspecto de custo ou de oferta do valor teve de ser incluído. Não era mais possível uma explicação unilateral; a economia da oferta-procura tornou-se uma necessidade. Para uma dada oferta de uma certa mercadoria, o valor de troca era determinado pela utilidade marginal, estabelecido de acordo com um processo de interação com o mercado. Entretanto, o fenômeno utilidade é de natureza subjetiva e não algo que se possa mensurar externa ou objetivamente, como o clássico custo de produção. (BUCHANAN, James M. **Uma Indagação em Teoria Econômica**. São Paulo: Instituto Liberal, 1993. p. 9-10)

Nesse sentido, o mecanismo de *vouchers* permite que aquele que recebe respectiva quantia a ser gasta com tal objetivo possa ter liberdade de escolher qual rede de ensino se adapta mais às suas preferências individuais¹⁴⁵. Trata-se de escolher o serviço mais adequado aos interesses individuais e que podem estar disponíveis no mercado ou gerar uma demanda para que existam¹⁴⁶.

Vejam os exemplos: (i) uma pessoa que não valoriza a formação universitária, provavelmente não irá se matricular em estabelecimentos de ensino que cobram alto pelos custos. (ii) aquele que não dispõe de condições financeiras para arcar com os custos totais do serviço de ensino superior não se limite às escassas vagas disponibilizadas pela rede pública que, outrora, operavam mediante a gratuidade. (iii) possibilidade de escolha pelo tipo de atividade desenvolvida em cada estabelecimento como, por exemplo, no curso de direito, instituições que voltem seus objetivos para a produção acadêmica ou para a formação de profissionais no mercado.

Ampliação em inclusão social: lembre-se que a quantia destinada em *vouchers* ainda configura uma despesa pública e, portanto, deverá ser colocada a critério da transparência e responsabilidade fiscal, com a devida legalidade exigida. Atualmente, existe a previsão do orçamento do MEC na Lei Orçamentária Anual com a distribuição de valores para os estabelecimentos de ensino, com poucas considerações acerca do perfil de alunos que frequentam a rede pública. Trata-se de uma receita disponível para ser utilizada como uma massa pouco identificada¹⁴⁷.

Como exposto acima, os *vouchers* são tratados de forma individualizada e, de tal forma, entra a possibilidade do Poder Público definir de forma mais precisa quem são os usuários deste benefício gerado a partir dos pagadores de impostos. Entra também a

¹⁴⁵ “Uma vez que o maior beneficiário do ensino superior é o aluno, isto é, a taxa de retorno individual é superior à taxa de retorno social do investimento educativo, então o aluno deverá pagar pelo serviço obtido, numa lógica de “utilizador-pagador”. (CABRITO, Belmiro Gil. O Financiamento Do Ensino Superior Em Portugal: Entre o Estado e o Mercado. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 977-996, Especial Out. 2004. p. 987).

¹⁴⁶ “Um dos principais instrumentos para a criação de um mercado educativo tem consistido, como vimos, na possibilidade de escolha das escolas pelas famílias, quer no interior do serviço público, quer entre escolas públicas e privadas. A frequência das escolas continua a ser financiada pelo Estado (em maior ou menor grau, por meio de financiamento directo às famílias, ou às escolas, ou por meio de bolsas, taxas e isenções), mas os alunos deixam de estar sujeitos à obrigatoriedade de frequência das escolas da sua zona de residência (“sectorização”), como é próprio dos sistemas em que prevalece o planeamento da oferta educativa por intermédio da chamada “carta escolar”. (BARROSO, João; VISEU, Sofia. A Emergência De Um Mercado Educativo No Planeamento Da Rede Escolar: De Uma Regulação Pela Oferta A Uma Regulação Pela Procura. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 84, p. 897-921, set., 2003. p. 902)

¹⁴⁷ “Se o Estado continuar a financiar o ensino superior, toda a colectividade estará a ser um financiador activo, mesmo aqueles indivíduos cujos rendimentos não permitem que os seus filhos possam vir a frequentar a universidade”. (CABRITO, Belmiro Gil. *op. cit.* p. 988)

possibilidade de fazer decisões políticas e econômicas adequadas, com o devido respaldo constitucional.

Numa hipótese em que o objetivo de uma nação se torna a formação de atletas de alta performance, o programa dos *vouchers* seria preferencialmente destinado para a formação de alunos em estabelecimentos de ensino esportivo. Porém, se o objetivo constitucional é a redução das desigualdades, facilitação do acesso dos mais pobres ao ensino superior e promoção de igualdade material, a decisão é de que o programa de *vouchers* seja preferencialmente destinado por critério de renda¹⁴⁸. De tal forma, o dinheiro dos pagadores de impostos estaria efetivamente sendo revertidos para o cumprimento de um dispositivo constitucional, cessando o problema da distribuição regressa de renda colocado acima.

Da mesma forma, as decisões podem ser modificadas em quadro de necessidades. Numa hipótese em que há escassez na formação de médicos, pois os custos do ensino de medicina se tornaram muito elevados, o Poder Público poderá direcionar maior volume de *vouchers* para a formação de alunos no curso de medicina, independentemente da natureza da rede de ensino.

Apresentar critérios de quem serão os beneficiários desta quantia a ser gasta em educação de nível superior pode ser um interessante mecanismo de inclusão social.

Conclusão - maior eficiência do gasto público: o programa de *vouchers* não corresponde, em contrapartida, necessariamente, uma redução da despesa pública ou da incidência da carga tributária. Uma vez que a receita é advinda de impostos, significa que a prestação desta política pública será realizada de forma desvinculada em relação àquilo que foi arrecadado. Porém, pelos argumentos que se colocam em defesa desta forma de participação do Poder Público no desenvolvimento de ensino superior, conforme os critérios colocados acerca da eficiência do gasto público, é possível apontar diversos ganhos em termos de alocação de recurso público.

Em resumo do que foi exposto acima e que sustentam a premissa de que há melhor eficiência do gasto público: (i) existência de incentivo competitivo entre os estabelecimentos de ensino, refletindo em melhores serviços e menores preços; (ii) individualização dos

¹⁴⁸ “Além disso, e no sentido de criar a necessária equidade e possibilitar o exercício do direito de escolha, os governos, sobretudo o português, propõem diversas medidas para solucionar o problema da equidade e justiça social, nomeadamente: estabelecer políticas de apoio social específicas, para os estudantes com maiores dificuldades financeiras, a fim de lhes garantir o acesso ao ensino superior; estabelecer condições que facilitem o deslocamento dos estudantes para regiões afastadas do seu ambiente usual, quando não conseguem o acesso a uma instituição de ensino superior na região de habitação permanente; criar linhas de crédito bonificado, de forma que nenhum jovem possa ser impedido de frequentar o ensino superior por razões de natureza económica; atribuir cheques de ensino (*vouchers*) a todos os jovens, a fim de lhes permitir escolher o estabelecimento de ensino que desejarem”. (*Ibidem*, p. 988)

benefícios trazidos pelo programa de *vouchers*, a partir do critério de importância subjetiva dado pelo indivíduo à sua formação universitária; (iii) liberdade de escolha do usuário de *vouchers* acerca de qual estabelecimento de ensino é mais compatível com suas preferências, favorecendo, portanto, o aluno como consumidor de um serviço; (iv) maior flexibilidade do Poder Público em direcionar quem são os beneficiários do programa de *vouchers*; (v) maior possibilidade de atender objetivos como a inclusão social no ensino superior ou qualquer outro considerado relevante pelo Poder Público.

3.5. Políticas públicas no ensino superior brasileiro que se aproximam do programa de *vouchers*.

A instauração de uma política pública voltada ao programa de *vouchers* no Brasil parece sofrer resistência e severas críticas de setores politicamente organizados e de grande parte da produção científica.

Porém, na última década, diversos programas governamentais foram adotados seguindo uma lógica semelhante: financiamento, integral ou parcial, do ensino superior por parte do Poder Público em instituições privadas não gratuitas. Destacam-se pelo menos dois programas desenvolvidos pelo Ministério da Educação que possuem tal objetivo: o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

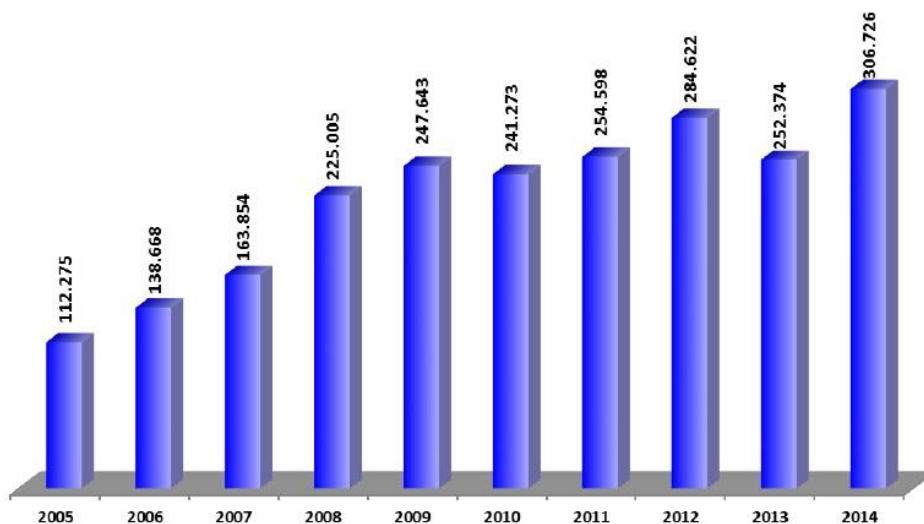
O PROUNI foi criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005 e possui como objetivo a concessão de bolsas de estudos integrais ou parciais de 50% em instituições privadas de ensino superior. Para ser bolsista do programa, o aluno deve cumprir alguns requisitos, sendo voltados, principalmente, para estudantes brasileiros que não possuam diploma de curso superior e com insuficiência financeira para arcar com os custos da formação de ensino superior. Nos termos do regulamento, para concorrer às bolsas integrais o candidato deve ter renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa. Para as bolsas parciais de 50%, a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários mínimos por pessoa¹⁴⁹.

Em contrapartida, as instituições de ensino particular que optaram em aderir ao PROUNI e disponibilizam essas bolsas de estudos recebem em troca incentivos fiscais. Durante o período de vigência do termo de adesão, ficam as instituições de ensino isentas dos seguintes impostos e contribuições: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ;

¹⁴⁹ Informações acerca do PROUNI disponíveis no site: <<http://siteprouni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 01 nov. 2016.

Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social - COFINS e Contribuição para o Programa de Integração Social- PIS¹⁵⁰.

O incentivo fiscal serve como estímulo ao aumento do número de instituições particulares que aderem ao programa. Quanto maior o estímulo dado, maior será a quantidade de bolsas disponíveis. Um quadro de mais de 10 anos do programa demonstra que o número de bolsas ofertadas cresce anualmente:



Fonte: Sisprouni 2015 Prouni 2005-2º/2014¹⁵¹

Apesar dos resultados positivos e crescentes em termos de disponibilização de bolsas de estudos, a demanda pelo programa ainda é muito alta. Proporcionalmente, cada vez mais alunos procuram se inscrever para concorrer a uma bolsa pelo PROUNI¹⁵². Tal realidade pode apresentar duas conclusões não excludentes: (i) cada vez mais se valoriza a formação de ensino superior no Brasil; e (ii) um grande percentual ainda não é capaz de arcar com a totalidade do custo do ensino.

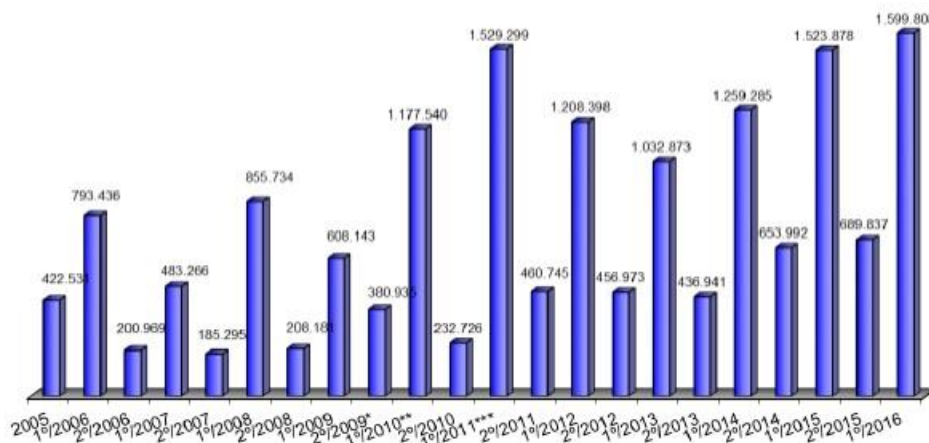
O gráfico abaixo confirma como a demanda por bolsas em instituições privadas de ensino possui uma alta demanda¹⁵³, detalhando a quantidade de inscritos no PROUNI:

¹⁵⁰ Artigo 8º da Lei 11.096/2006, § 3º: “A isenção de que trata este artigo será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas”.

¹⁵¹ As representações gráficas podem ser conferidas no portal do MEC. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/10-representacoes-graficas>>. Acesso em 03 nov. 2016.

¹⁵² MUGNOL, Márcio; GISI, Maria Lourdes. Avaliação De Políticas Públicas Educacionais: Os Resultados Do Prouni. Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul, 2012. p.10.

¹⁵³ “Um dos aspectos de maior relevância na política de subvenção chilena é a possibilidade da livre escolha das instituições pelos alunos que podem se transferir em qualquer etapa do curso. Os estudantes escolhem a instituição e levam consigo o subsídio, ou voucher, que financia seu curso. No caso do PROUNI, o estudante escolhe a instituição e o curso no momento em que se inscreve no programa para obter uma bolsa. Nesse momento elenca 5 opções de instituições, dentre as credenciadas pelo programa, que mais lhe sejam adequadas, Uma vez conquistado o benefício em uma delas, a transferências fica sujeita a outros critérios, como a existência



Fonte: Sisprouni

Em razão do número de inscritos pelo número de vagas ofertadas, podemos afirmar que a demanda ao PROUNI é suprida em torno de 25%.

O FIES, também desenvolvido pelo MEC, é um programa destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001. Trata-se de uma forma de financiamento no ensino superior que sugere como requisito apenas a avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação¹⁵⁴.

Nos contratos firmados após o segundo semestre de 2015, durante o período de duração do curso, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento. Após a conclusão do curso, o estudante entra no chamado “período de carência” que dura 18 meses, tempo estimado para a recomposição do seu patrimônio. Neste período, o estudante também pagará, a cada três meses, o valor máximo de R\$ 150,00. Encerrado o período de carência, o saldo devedor do estudante será parcelado em até 3 (três) vezes o período financiado da duração regular do curso. Isto é, caso o curso tenha duração regular de 4 anos, o saldo devedor do estudante será dividido em até doze anos.

Os valores de financiamento são variáveis de acordo com a quantidade de semestres do curso, com os valores solicitados, se o aluno já é participante do programa PROUNI, o valor da semestralidade do curso e taxa de juros fixada ao programa (atualmente em 6,50% a.a.).

de vagas na instituição pretendida, porém a instituição que concede a transferência continua com os mesmo benefícios fiscais e disponibiliza a vaga para outro estudante”. (*Ibidem*, p.14)

¹⁵⁴ Informações acerca do FIES disponíveis em <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>>. Acesso em 01 nov. 2016.

3.6. Resultado

A insuficiência da rede pública em abarcar a população de baixa renda já fez com que se iniciasse um debate legislativo para o fim da gratuidade na rede pública de ensino superior. Por um lado, políticas públicas que visam a inclusão de alunos de baixa renda em instituições particulares de ensino já existem, porém não conseguem suprir a grande demanda pelas bolsas. Reverter o orçamento público que seria utilizado para a manutenção da rede pública de ensino em valores (*vouchers*) que podem ser livremente utilizados por estudantes pode configurar uma política pública com ganho de eficiência em diversos aspectos.

CONCLUSÃO

Por diversas vezes o Estado, motivado pela responsabilidade de promover e garantir direitos sociais e difusos consagrados constitucionalmente, torna-se o prestador direto do serviço para a satisfação destes direitos. Lógica semelhante foi adotada quando adotou-se a gratuidade nos estabelecimentos oficiais como um princípio da forma pela qual o ensino público é ministrado. O fundamento extraído do amplo debate que deu origem aos dispositivos constitucionais referentes à educação são destinados ao cumprimento da meta de democratização do ensino.

Ocorre que o próprio constituinte percebeu que os recursos públicos não seriam suficientes para fornecer educação pública, gratuita e de qualidade para qualquer cidadão brasileiro interessado em frequentar um sistema educacional em qualquer nível. Portanto, concretizou-se a possibilidade de abertura de um mercado de ensino na rede privada, já assegurada em Constituições passadas, desde que observasse as disposições constitucionais¹⁵⁵. Atualmente, é justamente a rede privada de ensino que comporta a maior quantidade de alunos no nível superior¹⁵⁶.

A rede pública, operando mediante a gratuidade, ainda é um privilégio de poucos. Conforme demonstrado na pesquisa, tal privilégio ainda é mais presente na parcela mais abastada da população. Por outro lado, a gratuidade também é a preferência da parcela mais pobre – se não a única possibilidade de demanda.

Em análise dos reflexos econômicos e das consequências que contrariam a própria Constituição, pode-se afirmar que a preferência pela gratuidade não consiste numa medida que traz um gasto público eficiente. Em primeiro lugar, quantia considerável do orçamento é comprometida por aluno que ocupa uma vaga na rede pública de ensino superior¹⁵⁷. Em segundo lugar, esse gasto não é posto ao critério de preferência subjetiva do próprio aluno. Finalmente, ela abarca uma parcela da população que com mais ou menos esforços teriam condições de financiar os custos do seu próprio estudo, seja parcial ou integralmente.

¹⁵⁵ Vide o já citado artigo 209 da Constituição Federal.

¹⁵⁶ Em 2013, o Censo da Educação Superior registrou 1.932.527 de alunos matriculados na rede pública, enquanto a rede privada contava com 5.373.450. Ou seja, a rede privada comporta aproximadamente 2,7 vezes mais alunos do que rede pública. Na mesma pesquisa, constou-se 2.391 instituições de educação superior, sendo 106 federais, 119 estaduais, 76 municipais e 2090 privadas.

¹⁵⁷ De acordo com os números da UNESCO (2012), gasto público de um aluno no ensino superior brasileiro corresponde ao gasto público de 4117.51 (em PPP\$). (UNESCO. UNESCO Institute for Statistics. Brazil. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=BRA>> Acesso em: 08 nov. 2016).

Em contraposição aos resultados indesejados consequentes da gratuidade, pensou-se em fórmulas e propostas que poderiam contribuir para um acréscimo de eficiência no gasto público. Tal medida deveria observar: 1) um critério de proporção na distribuição de recursos públicos; 2) o objetivo constitucional de democratização do ensino superior; 3) possibilidade de escolha dos alunos quanto à instituição de ensino; e 4) manutenção da qualidade do ensino superior.

O debate legislativo brasileiro já trouxe diversas Propostas de Emenda à Constituição com a temática do fim da gratuidade plena nos estabelecimentos públicos de ensino superior. Algumas foram barradas sob o fundamento de cláusula pétrea do dispositivo que assegura a gratuidade como componente do direito social e fundamental a educação. A última delas tramita no Senado em forma do PLS nº 782, de 2015, apresentado pelo Senador Marcelo Crivella (PRB-RJ). O projeto prevê a cobrança de anuidade de acordo com o critério de renda do estudante.

Apesar de alguns benefícios econômicos obtidos com eventual medida, alguns problemas ainda persistem. Em especial no que sugere à possibilidade de escolha da parcela mais pobre da população em relação ao estabelecimento de ensino.

Propõe-se, portanto, uma alternativa complementar que poderia efetivar os objetivos dispostos em nossa Constituição, bem como os critérios de maximização de bem-estar social e individual. Uma política pública de *vouchers* para o ensino superior, ao exemplo de diversos países que também adotaram esse programa¹⁵⁸.

Com base na teoria e na experiência, um programa de vouchers poderia facultar acréscimo de eficiência aos objetivos discriminados ao longo do trabalho. Em consequência, um acréscimo na eficiência do gasto público.

Tal modelo, entretanto, ainda sofre muito combate de uma corrente ideológica que acusa os males de uma “mercantilização” do ensino. Tal força política atuante no Brasil faz persistir uma cultura de “Governo Grátis”¹⁵⁹. Ou seja, bens e serviços considerados fundamentais são postos como responsabilidade do Estado e sua prestação deve ser ampla e gratuita, na finalidade de garantir o fácil acesso a esses recursos, pouco considerando os custos despendidos para que isso seja possível.

¹⁵⁸ Austrália, Inglaterra, País de Gales, França, Alemanha, Holanda, Hungria, Japão, Polônia e Suécia. (BELFIELD, Clive R; LEVIN, Henry M. *op. cit.* p. 26)

¹⁵⁹ O termo “Governo Grátis” foi desenvolvido na obra de Paulo Rabello de Castro que sustenta: “O governo central no Brasil – União Federal e suas principais instituições – se converteu num gastador compulsivo e dissimulado. Vinte anos passados, desde o advento de um plano que se propôs a devolver controles e eliminar o governo grátis inflacionário de uma vez por todas, a nação se vê às voltas com resistente inflação de preços e um governo grátis que tributa e esbanja sem freio nem vergonha.” (CASTRO, Paulo Rabello de. **O Mito do Governo Grátis**. Rio de Janeiro, Edições de Janeiro, 2014. p.36).

Muitas vezes a manutenção da qualidade destes serviços, somados à pretensão de serem de amplo acesso, depende de um maior volume de gasto público e, conseqüentemente, da arrecadação tributária. Não é por acaso que o próprio Poder Público diversas vezes adotou planos de desburocratização e descentralização econômica¹⁶⁰. A pretensão de prestar todos os serviços necessários ao bem-estar esbarra na impossibilidade financeira do próprio Estado.

Adverte-se: o tamanho do Estado deve caber na economia¹⁶¹!

A atual crise econômica pela qual atravessa o país pode servir de recado para se pensar responsabilidade fiscal e modelos de atuação na intervenção do Estado na economia e na interação dos agentes privados.

Mesmo reputado ao status de direito fundamental, a educação pode ser fornecida a partir da atividade econômica de agentes privados. Conforme posto, é uma alternativa facultada pela Constituição e sua necessidade comprovada pelos números. O Estado, portanto, não precisa ser o principal prestador do serviço, mas sim um condutor. Deve atuar nos limites em que a iniciativa privada não conseguiria atuar¹⁶².

A ideia de atribuir o desenvolvimento do ensino para a iniciativa privada com participação subsidiária do Estado a partir de um programa de *vouchers* parece improvável no cenário político brasileiro. Porém, como se procurou demonstrar nesta pesquisa, algumas formas de atuação do Estado, semelhantes ao programa de *vouchers*, visando a democratização ao ensino superior na rede privada, já são utilizadas com sucesso. Vimos o exemplo do PROUNI e do FIES.

¹⁶⁰“A Constituição brasileira de 1988, sensível aos ventos novos, recebe os eflúvios da reformulação de alguns de seus preceitos fundamentais no plano da ordem econômica e social. As recentes Emendas Constitucionais de n. 5 a 8, promulgadas em 15 de agosto último (1995), autorizam reformas legislativas tendentes à abertura, ao capital privado, de atividades antes reservadas à exploração estatal, ampliando o instituto da concessão. (...) Merece destaque, como expressiva valorização da iniciativa privada em áreas peculiares à atividade estatal, a reformulação operada nos serviços de energia elétrica, com o advento da reforma da legislação regulatória das concessões de serviço público, nos termos da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e da Lei n. 9.074, de 7 de julho de 1995”. (TÁCITO, Caio. *op.cit.* p. 7-8).

¹⁶¹ O economista Antônio Delfim Netto afirmou que o Estado brasileiro não cabe na economia e, em tom caricato comparou a tributação com o de países considerados ideais de bem-estar, porém com retorno baixíssimo: “O Estado brasileiro não cabe no PIB brasileiro. Não somos Belíndia, mistura de Bélgica com Índia, como disse Edmar Bacha, mas mescla de Inglaterra com Gana, o Brasil é Ingana. E o pior: não está no nosso DNA corrigir distorções desse tipo por meio de corte de gastos. A melhor coisa que pode acontecer é a economia crescer 6% ao ano e o Estado 3%. Assim, daqui a dez anos, doze, vinte anos, o Estado voltaria para um tamanho razoável, não necessitando mais de uma tributação equivalente a de Estados como Dinamarca e Suécia, e de serviços iguais ao de Gana.” (NETTO, Antônio Delfim *apud* LAVORATTI, Liliana. O Tamanho do Estado. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 63, n. 12, 2009. p. 36).

¹⁶² Forma de intervenção que foi defendida por Hayek: “O bom uso da concorrência como princípio de organização social exclui certos tipos de intervenção coercitiva na vida econômica, mas admite outros que às vezes podem auxiliar consideravelmente seu funcionamento, e mesmo exige determinadas formas de ação governamental.” (HAYEK, Friedrich A. *op.cit.* p. 58)

Balancear os custos de uma atividade com os seus resultados é fundamental para compreender a eficiência do gasto público. Como asseverou o professor Egon Bockmann Moreira ao tratar de eficiência administrativa:

“Será eficiente a Administração Pública que cumprir com excelência a lei e a moral, de forma impessoal e pública. A violação a qualquer um desses princípios implica inequívoca violação à eficiência. O princípio configura máxima instrumental, que deve ser utilizada de molde a atingir excelentemente as demais previsões constitucionais.”¹⁶³

Em complemento, podemos dizer que, em vários momentos, o cumprimento da lei e das demais previsões constitucionais poderá ser realizado de forma mais eficiente com uma intervenção apenas pontual do Estado no domínio privado.

¹⁶³ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo**. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 193

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n.1, jan/mar, 1999.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 14^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

ARAÚJO, Fernando. **Introdução à economia**. 3^a ed. Coimbra: Almedina, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Antônio Celso. **Curso de Direito Administrativo**, 26^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BARROSO, João; VISEU, Sofia. A Emergência De Um Mercado Educativo No Planeamento Da Rede Escolar: De Uma Regulação Pela Oferta A Uma Regulação Pela Procura. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 84, p. 897-921, set., 2003.

BELFIELD, Clive R; LEVIN, Henry M. **Education Privatization: causes, consequences and planning implications**. Paris UNESCO: International Institute for Education Planning, 2002.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CCJ rejeita extinção de gratuidade no ensino superior público**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/201756-CCJ-REJEITA-EXTINCAO-DE-GRATUIDADE-NO-ENSINO-SUPERIOR-PUBLICO.html>>. Publicado em 28 ago. 2015. Acesso: 29 out. 2016.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. LOA 2016 - Projeto de Lei nº 7/2015-CN (Relator-Geral: Deputado Ricardo Barros (PP/PR)). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2016>>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 123/1995. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14418>>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 395/216. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=611966>>. Acesso em: 22 out. 2016.

_____. Constituição (1824). Constituição Política Do Império Do Brazil. Rio de Janeiro, RJ, 1824. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Rio de Janeiro, RJ, 1891. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1934. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm.

_____. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1937. Não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm.

_____. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ, 1946. Não paginado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1999. Não paginado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

_____. GOVERNO FEDERAL. **Acesso de estudantes pobres à universidade pública cresce 400% entre 2004 e 2013, diz IBGE.** Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/12/acesso-de-estudantes-pobres-a-universidade-publica-cresce-400-entre-2004-e-2013-diz-ibge>>. Acesso em: 01 out. 2016.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais.** Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf>>

_____. INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Projeção da população. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 11 set. 2016..

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portal FIES. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/>. Acesso em 01 de novembro de 2016.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Resumo Técnico: Censo da Educação Superior 2013.** Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2013/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2013.pdf>. Acesso em: 23 de set. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Sistema PROUNI. Disponível em: <http://siteprouni.mec.gov.br/>> Acesso em: 01 de nov. 2016.

_____. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/consulta-execucao-orcamentaria-e-financeira>>.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Orçamento Federal. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Orçamentos da União. Exercício Financeiro. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento2016/ploa/volumev.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2016.

_____. SENADO FEDERAL. Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988. Disponível em: <<http://www6g.senado.gov.br/apem/data/SGCO/8177.html>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

_____. SENADO FEDERAL. Projeto de Lei do Senado nº 782 de 2015. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124449>>. Acesso em: 22 out. 2015.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Medida cautelar em mandado de segurança 34.448 - DF. Impetrante: Jandira Feghali; Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Roberto Barroso. Distrito Federal, 13 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34448.pdf>> Acesso: 17 nov. 2016.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF julga constitucional política de cotas na UnB.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206042>> Acesso em: 25 de ago. 2016.

BUCHANAN, James M. **Uma Indagação em Teoria Econômica**. São Paulo: Instituto Liberal, 1993.

CABRITO, Belmiro Gil. O Financiamento Do Ensino Superior Em Portugal: Entre o Estado e o Mercado. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 88, p. 977-996, Especial Out. 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 2ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, José Eduardo Lopes; DOS SANTOS, Márcia Walquíria Batista. (Orgs.) Curso de Direito Administrativo Econômico, v.2. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Paulo Rabello de. **O Mito do Governo Grátis**. Rio de Janeiro, Edições de Janeiro, 2014.

COELHO, Luis Fernando. Considerações sobre economia e planejamento no Direito Administrativo. In: **Direito Administrativo Aplicado e Comparado**. São Paulo: Resenha Universitária, 1977.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law and Economics**. 6th ed. Boston: Addison-Wesley, 2012.

CUNHA, Rui Nogueira. **Aplicação De Vouchers Para Incentivo A Educação No Brasil**. Defesa em maio de 2008. 58f. Dissertação em Mestrado em Finanças e Economia Empresarial - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, maio de 2008.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Livre Para Escolher**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2015.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e Serviço Público. In: **Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

HAYEK, Friedrich A. **O Caminho da Servidão**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **Teoria Geral das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Dialética, 2003.

KANAYAMA, Rodrigo. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas**. 2012. 226f. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. 2012.

LAVORATTI, Liliana. O Tamanho do Estado. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 63, n. 12, 2009.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova Regulação Dos Serviços Públicos. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-29, abr/jun, 2002.

MATTOS, Luiz de. **Primórdios da educação no Brasil: o período heróico (1549 – 1570)**. Rio de Janeiro: Aurora, 1958.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. p. 252.

MENGER, Carl. **Princípios de Economia Política**. São Paulo: Abril, 1983.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. t. II. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

MISES, Ludwig v. **Seis Lições**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2009.

MORAIS, Dalton Santos. Os custos da atividade administrativa e o Princípio da Eficiência. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 237, p. 165-196, jul/set, 2004.

MORAIS, Regis de. **Cultura brasileira e educação**. Campinas: Papirus, 1989.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das Concessões de Serviço Público**. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Processo Administrativo**. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. (Coord.) **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014.

NUSDEO, Fábio. **Curso de Economia: Introdução ao Direito Econômico**, 7 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

O GLOBO. **Editorial. Crise força o fim do injusto ensino superior gratuito**. Disponível em: <<http://noblat.oglobo.globo.com/editoriais/noticia/2016/07/crise-forca-o-fim-do-injusto-ensino-superior-gratuito.html>>. Publicado em 24/07/2016. Acesso em: 22 out. 2016.

POSNER, Richard. **Fronteiras da Teoria do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

_____. **Para Além do Direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

REVISTA ENSINO SUPERIOR UNICAMP. **Para coordenador do Banco Mundial, universidade pública deve cobrar mensalidade**. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/notas/para-coordenador-do-banco-mundial-universidade-publica-deve-cobrar-mensalidade>>. Publicado em 04 out. 2013. Acesso em: 22 out. 2016.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. **O Que é Análise Econômica do Direito - Uma Introdução**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

SABAAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Jorge Costa. **Bem-estar social e decisão financeira**. Coimbra: Almedina, 1993.

SECO, Ana Paula Seco; AMARAL, Tania Conceição Iglesias do Amaral. **Marquês de Pombal e a reforma educacional brasileira**. HISTEDBR 20 anos: Navegando na história da educação brasileira. Faculdade de educação da UNICAMP, São Paulo, 2006. Não paginado. Disponível em: <<http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/index.html>>. Acesso em 22 ago. 2016.

SEN, Amartya Kumar. The discipline of cost-benefit analysis. **Journal of Legal Studies**, n. 29(S2): 931-952, 2000.

SOTO, Huerta de. **Empreendedorismo, eficiência dinâmica e ética**. Instituto Mises Brasil, 18 out. 2013. Disponível em: <<http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1373>>. Acesso em: 19 de ago. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

TÁCITO, Caio. O Retorno Do Pêndulo: Serviço Público e Empresa Privada. O Exemplo Brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, n. 202, out/dez ,1995.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18ª ed. São Paulo: Editora Renovar, 2011.

UNESCO. UNESCO Institute for Statistics. Brazil. Disponível em: <<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx?code=BRA>> Acesso em: 08 nov. 2016.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.